ALBERTO DEMICHELI
• PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO •

EL GOBIERNO LOCAL AUTONOMO

..SU REGIMEN JURIDICO..

TOMO I





ESTUDIO PRELIMINAR POR
ADOLFO POSADA

MONTEVIDEO MCMXXIX

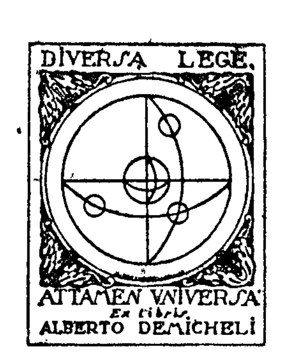
ALBERTO DEMICHELI
• PROFESOR DE DERECHO ADMINISTRATIVO •

EL GOBIERNO LOCAL AUTONOMO

..SU REGIMEN JURIDICO..

TOMO I







ESTUDIO PRELIMINAR POR

ADOLFO POSADA



MONTEVIDEO MCMXXIX



EL GOBIENO LOCAL AUTONOMO



OBRAS DEL MISMO AUTOR:

LOS ENTES AUTONOMOS. — Régimen jurídico de los servicios públicos descentralizados. (Primer premio en Concurso organizado en 1924 por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Montevideo).

EL GOBIERNO LOCAL AUTONOMO. — Tomo I. Su régimen jurídico. Montevideo 1929.

EN PREPARACION:

EL GOBIERNO LOCAL AUTONOMO. — Tomo II. Lo contencioso-municipal y los recursos administrativos.

EL GOBIERNO LOCAL AUTONOMO. — Tomo III. La ciudad de Montevideo y sus servicios municipales.

ESTUDIO PRELIMINAR

por

ADOLFO POSADA

I

La obra de D. Alberto Demicheli, revela, de un lado, gran dominio del problema de derecho "público" que plantea la existencia política del "ente autónomo", y, de otro, una rara habilidad en el manejo de la técnica jurídica, en vías de formación todavía, lo que hace doblemente difícil el arte de las aplicaciones positivas. Además, denuncia este trabajo amplio conocimiento de la literatura jurídico - política, especialmente la del derecho administrativo, y de los sistemas jurídicos construídos o en construcción, particularmente el elaborado por la jurisprudencia y por la doctrina francesas.

Esto aparte, el libro del señor Demicheli tiene un valor excepcional, como aporte de la literatura política hispanoamericana a la elaboración del derecho político, hoy sometido a revisión total de instituciones, de procedimientos y de criterios constitucionales y jurídicos, en todos los pueblos cultos: que todos ofrecen campos de experiencia de técnica jurídica, o experiencias vivas, aunque de intensidad y de significación diversa.

Tiempo hace que sigo con el más vivo interés el desarrollo de las "empresas políticas" (constitucionales y sociales) de la Repú-

blica Oriental del Uruguay, como de la Argentina. A ellas hago yo constantes referencias en mi cátedra de Derecho Político. Y tiempo hace también que conceptúo utilísima la literatura política que nos viene de esos pueblos jóvenes, cultos, avanzados, y "políticos" en el más alto grado. Libros como el de Demicheli, los considero dignos de figurar en la biblioteca "escogida" del... hombre político moderno. Y es que hay, sin duda, en algunos pueblos hispanoamericanos una excelente y selecta bibliografía política, cuyas enseñanzas deben recogerse y utilizarse en la labor general de sistematización doctrinal del derecho del Estado y de la ciencia política. Como hay mucho que aprender en las experiencias políticas de esos pueblos, bastaría recordar, por vía de ejemplo, el régimen original a su modo, que se "construye" en la Argentina, "diferente" del parlamentario y del presidencial, y que podría llegar a ser "típico" como el inglés o el estadounidense, y la nueva Constitución uruguaya de 1917 que contiene tan exquisitas novedades... y que provoca ya estudios de la densidad del que ahora se comenta.

II

Mas no he tomado la pluma para apreciar esas manifestaciones generales del movimiento político: es más limitado hoy mi campo. Querría concretarme a considerar brevemente, no cabe otra cosa, este tema del "Ente Autónomo", que de tan amplio modo estudia el señor Demicheli.

¿Qué es un "ente autónomo"? ¿Por qué surgen en el Estado los entes autónomos? ¿Entrañan éstos una necesidad esencial de la vida política? ¿Plantean un problema de "principio" o de simple "oportunidad"? ¿Son compatibles con el mantenimiento de la unidad política del Estado? ¿Qué clase de problemas jurídicos suscitan?... Y aun podría llenar más de una cuartilla con preguntas análogas: que esta grave cuestión del "ente autónomo" es un complejo laberinto de cuestiones.

El ente o la institución autónoma, o sea, en este caso, la diferenciación y especialización "funcionales" y "estructurales" del

"servicio público" o de las actividades políticas y sociales, en un Estado o dentro de un Estado, puede considerarse desde muy diversos puntos de vista; a saber, entre otros:

Primero: desde el punto de vista "político". En esta relación el "ente autónomo" político y administrativo, de un modo general, puede significar la afirmación y el reconocimiento "históricos" de la personalidad real o natural de las comunidades "locales" — municipios, regiones, miembros de "un" Estado federal — ordenados en un régimen de "Self-government" o de "Home-Rule" al modo inglés, o según los tipos y tendencias municipalistas estadounidenses o las exigencias del federalismo americano "indestructible". Y puede también significar la definición política del "ente autónomo" dentro del régimen "interno" de un Estado, la "reacción" político-administrativa contra el burocratismo absorbente igualador y uniformista del Estado moderno, reacción enderezada a "descongestionar" los centros del Poder y del Gobierno. En este respecto, la intensificación del autonomismo es, sobre todo, un "método" de descentralización y de desconcentración, que alcanza diversas manifestaciones, de localización especial o territorial las unas, y las otras de desintegración técnica y a veces social de servicios, mediante una diferenciación estructural de instituciones. Esta diferenciación ha de estar en consonancia con la especialización de funciones públicas exigida por el carácter técnico "específico" de las mismas: lo que el Sr. Demicheli llama "especialización orgánica" del servicio: condición esencial, a mi ver, para su autonomía.

Segundo: desde el punto de vista "sociológico". En este respecto, el "ente autónomo" no es sino — o será un artificio ineficaz, — la manifestación de la fuerza diferenciadora de la especialización funcional de las actividades sociales, tanto en la esfera territorial, obra de la creciente densidad de las energías acumuladas en los centros locales, o en las regiones históricas: grandes ciudades, renacimientos culturales, regionales y nacionales — como en la vida social —: aumento incesante de las necesidades colectivas, que piden, para su adecuada satisfacción, instituciones propias...

Tercero: desde el punto de vista "constitucional y jurídico". En este aspecto el "ente autónomo" o sea, su consagración espontánea o reflexiva, obra ésta del derecho positivo o de una declaración "constitucional", entraña el reconocimiento del hecho de la creciente complejidad de la vida social humana en el Estado, complejidad que pide, y aun impone, una estructuración adecuada de las funciones para las necesidades,—aquí "servicios públicos"—, mediante instituciones que sean "órganos" locales o sociales del Estado, pero a la vez formaciones substantivas y distintas, esto es, como "órganos" vivos, y no palancas o ruedas o engranajes de un mecanismo. No se olvide que los hombres y las instituciones humanas, no son instrumentos ciegos, sino "seres" de razón los hombres, y las instituciones humanas síntesis de energías espirituales. Y siendo así, la afirmación constitucional y jurídica del "ente autónomo", o es una pura ficción sin trascendencia, o significa algo de análogo valor jurídico a la "declaración de los derechos del hombre"; por cierto así como en ésta se reserva al ciudadano — como hombre — una esfera privadísima — una personalidad substantiva — "ser de derecho", el reconocimiento del "ente autónomo" eleva a éste a la condición de personalidad substantiva, "capaz" de generar y de regular jurídicamente una "propia" vida jurídica, pero en este caso contenida en el sistema del derecho positivo y constitucional de "un" Estado, y aunque sea formando parte de su estructura: ¿Qué otro alcance dar, por ejemplo, a la primera declaración del art. 100 (y 130) de la Constitución del Uruguay en consonancia con los Arts. 3º y 4º del ante-proyecto de ley reglamento del Art. 100 citado, y que el Sr. Demicheli inserta como apéndice de su libro?

III

A mi juicio, el fenómeno sociológico-político-jurídico del "ente autónomo" en la vida social y en la "constitución orgánica" de un Estado, viene a confirmar de un modo práctico la doctrina "orgánica" del estado de tradición krausista, desarrollada por Ahrens

y superada por Giner. Faltaba la "técnica jurídica", y esa se elabora ahora en el derecho positivo, y a su adecuada elaboración pueden contribuir trabajos como el del señor Demicheli.

Podría resumir mi opinión, después de leer el libro que motiva estas consideraciones, afirmando:

1º. Que los "entes autónomos" a que la Constitución uruguaya se refiere en los arts. 100 (y 130), son una interesantísima manifestación, en la estructura de un Estado — de soberanía nacional única,—(véase el Art. 4º de la Constitución), de un fenómeno más general, según ya se indica, de desintegración, sin disociación ni dispersión, de las actividades colectivas espaciales y sociales. La Constitución uruguaya consagra el influjo político del espontáneo rehacer del espíritu colectivo.

2º. Los "entes autónomos" incorporados a la estructura político-administrativa y "social" de un Estado "pueden" significar una rectificación práctica de la "simplicidad" y del "absolutismo" simplista de la soberanía a que parece responder con atenuación la Constitución uruguaya. La intensificación del régimen de "entes autónomos" o de autonomías locales, de servicios públicos y del sindicalismo, en sentido amplio y como estructuración de clases, supone necesariamente la conversión o transformación de la soberanía, unificada y absoluta, en una soberanía "orgánica", pluralista, sin disociación, con "unidad compleja", como lo es la de la vida de las Naciones modernas.

3º. Del modo más concreto, en una relación "técnica", capital en el Estado moderno — jurídico, social y de cultura, — los "entes autónomos" como se ha apuntado antes, son un "método" de reconstrucción política: método, a) para descongestionar el Poder; b) para diferenciar específicamente las funciones esenciales; c) para romper el unitarismo y uniformismo burocrático, aireando la "oficina" del servicio; d) para procurar el acceso al régimen del Estado del mayor número posible de elementos sociales, y de las más diversas y variadas capacidades técnicas.

4º. La difusión ordenada del régimen de "autonomía" por la estructura política, puede, además, estimarse como una mani-

festación, entre otras, que hay muchas más, del predominio de la concepción "funcionalista" del Estado, que por tal modo será cada vez "menos" un puro "poder de dominación" y cada vez "más" un "sistema "jurídico" de servicios".

IV

De una manera general y en "principio", me atrevería a sostener que el "régimen de entes autónomos" locales y de servicios públicos, "prudentemente" establecido, puede procurar una solución al más grave de los problemas del Estado moderno, que es, "a la vez", que Estado constitucional representativo y de tendencias democráticas, "jurídico" y "técnico", o sea, para funciones eficaces, "jurídica" y "técnicamente" hablando. Una adecuada ordenación del autonomismo "local" y "funcional" de servicios públicos descentralizados, permite en efecto, combinar, en esferas más dominables que las del Estado, v. gr., en un municipio o en un servicio como el de comunicaciones, la intervención "representativa" de los elementos interesados, v. gr. el "vecindario" en un municipio o los usuarios e interesados en un servicio, y la acción del elemento o factor "técnico", burocrático, de los funcionarios competentes, órganos de "eficacia".

Tengo en este respecto una cierta experiencia animadora, adquirida en el funcionamiento aquí, en España, en un organismo autónomo, que lo era en su límite, aquel Instituto de Reformas Sociales en el que hube de trabajar durante veinte años, al servicio del Estado, sin duda, autoridad suprema, pero de modo inmediato al servicio de una "corporación" substantiva, en la que tenían su representación propia, de base electiva, los intereses patronales y obreros y otros elementos sociales y políticos "neutrales", con lo cual se lograra substraer a la acción de la pasión política la preparación y la tutela de la legislación obrera.

Conclusión

Y es fuerza que termine estas consideraciones. De hacerlas más amplias, para apreciar críticamente el denso trabajo del Sr. Demicheli, tendría que alargar desmedidamente este estudio: Queda materia... para todo un "curso" y no breve. Habría, en efecto, mucho que decir todavía, por ejemplo, acerca del carácter necesariamente circunstancial, en "cada" Estado del problema del autonomismo local y funcional, acerca de las múltiples y ricas combinaciones a que se presta el juego de las autonomías o de los conceptos que desempeñan decisivo papel en el régimen de los servicios: el de tutela administrativa, el de capacidad jurídica y polítíca, el del contralor legislativo y de gobierno... acerca también del sistema jurídico y jurisdiccional en que dicho régimen debe contenerse, o de las condiciones de la potestad reglamentaria o de la diversidad de estructura de los entes autónomos, o de la necesidad de elaborar su régimen jurídico según el genio propio de cada pueblo, sorteando el peligro que se corre, al dejarse llevar con exceso, de cualquier sugestión doctrinal por prestigiosa que sea, o por fin, acerca de la conveniencia de desarrollar el régimen de autonomía según criterios de amplia flexibilidad.

Adolfo Posada.

PRIMERA PARTE

El Derecho Político Uruguayo y sus principales transformaciones

CAPITULO I

LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO POLITICO URUGUAYO

SUMARIO: 1. El régimen político y el régimen municipal. — 2. Transformaciones políticas de estructura y de esencia. 3. El Poder Ejecutivo en el constitucionalismo moderno. — 4. Interés del régimen. — 5 Funciones administrativas y constitucionales del Ejecutivo. — 6. El Ejecutivo y los servicios públicos. — 7. Diversos aspectos del problema. — 8 Las Constituciones de 1830 y de 1917. — 9. El Ejecutivo dual. Fragmentación de la trilogía clásica. — 10. Características de las funciones públicas modernas. Los servicios públicos descentralizados. — 11 Necesidad del ejecútivo pluripersonal. 12. Ventajas de la fórmula de Ejecutivo dual. — 13. El Ejecutivo unipersonal. — 14. El Ejecutivo pluripersonal. — 15. Contrapesos automáticos entre ambos Ejecutivos. — 16. La autoridad del Ejecutivo pluripersonal. — 17. Sus potestades políticas y administrativas. — 18. Potestades jerárquicas directas. — 19. Potestades jurisdiccionales. — 20. Potestades de alzada. — 21. Potestades electorales. — 22 Flexibilidad de la tutela administrativa. — 23. La tutela parlamentaria. — 24. Intervenciones jurisdiccionales del Parlamento. — 25. Sus intervenciones administrativas. — 26. Diversa amplitud de las autonomías. — 27. Ventajas de la descentralización. — 28. Su peligro político. — 29. Peligro político del régimen de Ejecutivo dual.

§ 1. Los problemas políticos y administrativos del Gobierno local autónomo, se plantean hoy en un sistema político nacional profundamente transformado en la estructura del instrumental administrativo y en la esencia

misma de las instituciones. No extrañe, pues, que el estudio del Gobierno local autónomo, se aborde mediante un estudio preliminar de nuestro Derecho político y de sus principales transformaciones.

Para la cabal comprensión del régimen local uruguayo, — semi federativo, — es menester explicar previamente, los puntos capitales de la gran reforma constitucional de 1917, donde se elaboraron una serie de fórmulas políticas particularmente aptas para el desarrollo de la descentralización administrativa en sus múltiples aspectos. Dentro de este renovado sistema político, actúan los Gobiernos locales, con amplia autonomía funcional y patrimonial, pero sujetos a determinados *enlaces de coordinación* política, que crean vinculaciones estrechas entre *lo nacional y lo municipal o local.* Por tal modo, el tema *municipal* concreto, se encuentra fundamentalmente *afectado,* por los principales problemas de este renacer político nacional. Baste decir que, para la adecuada ordenación de los Gobiernos locales en un régimen jurídico autonómico, ha sido menester la destrucción y el aniquilamento total del Derecho político revolucionario, elaborado bajo el influjo de Montesquieu y de Rousseau, y recogido sistemáticamente en nuestra Constitución de 1830. La personalidad etática y la organización de un Poder Ejecutivo al modo clásico, eran implicantes con la autonomía de los núcleos locales y de los grandes servicios públicos modernos. En cambio, en el régimen actual, la concepción práctica de una personalidad pública *pluralizada,* — eminentemente orgánica, — unida a la estructuración de un Poder Ejecutivo *dual,* han permitido soltar las ligaduras políticas de todos los servicios públicos descentralizados, sin romper, por ello, ni el equilibrio ni la unidad indisoluble del Estado.

§ 2. La transformación señalada es a la vez de *fondo* y *de forma.* Se orienta hacia una renovada federación de servicios públicos, en múltiples ordenes, — municipal, electoral, industrial, cultural, de previsión social etc., — lo que comporta una transformación profunda en la esencia misma de las concepciones políticas, — y ha cuajado en un régimen administrativo de rasgos típicos, autonómico y coordinador. Los Gobiernos locales constituyen una de las tantas rectificaciones del constitucionalismo precedente. Ellos han contribuido en mucho, al aniquilamiento definitivo de la centralización administrativa, para dar paso a un régimen *neo-federal,* que sin llegar a la federación política — de Estados, — al modo norteamericano o alemán, — se aparta en cambio, del unitarismo absorbente, — de funciones concentradas, — que heredáramos de la Revolución Francesa.

§ 3. La reforma constitucional más audaz de 1917 es, sin duda, la fragmentación del Poder Ejecutivo en dos ramas independientes. El Ejecutivo único, — confiado al Presidente de la República, — órgano unipersonal, dominador, absorbente, dotado de enérgicas potestades de mando y de influencia política avasallante, — fué sustituído por dos Ejecutivos independientes y separados: la *Presidencia de la República,* con sus servicios de guerra, policía y diplomacia, y el *Consejo Nacional de Administración,* con sus servicios de hacienda, industrias, instrucción, obras públicas, etc. La Constitución de 1917 organiza un régimen de Ejecutivo *dual*: *unipersonal,* para el ejercicio de las funciones primarias; *pluripersonal* para el ejercicio de las funciones secundarias. La fórmula es típica y original, respondiendo a una distinción científica entre los servicios públicos *de gobierno,* y los servicios públicos *de empresa.*

§ 4. Interesa vivamente el estudio de esta fórmula política y la discriminación de sus principales problemas. En todo régimen político — centralizado o descentralizado, — revisten particular interés las vinculaciones administrativas del Ejecutivo con los Gobiernos locales. En los regímenes *centralizados,* el Ejecutivo ejerce, por derecho propio, la potestad jerárquica sobre todas las dependencias y servicios administrativos, sean nacionales o locales; trátase del *Superior,* del órgano de autoridad, dotado de funciones de ingerencia y de amplia discrecionalidad administrativa. En los regímenes *descentralizados,* el Poder Ejecutivo, si bien ha perdido sobre las corporaciones autónomas, sus potestades discrecionales y sus funciones jerárquicas directas, ha recogido en cambio, determinadas funciones *tutelares* — jurisdiccionales o administrativas, — variables según sea la mayor o menor amplitud del régimen autonómico. Pero, en fin, en todas partes, es siempre el Poder Ejecutivo,—digámoslo mejor: la Administración central,—quien domina y orienta la vida local. En nuestro régimen, en cambio, se señala una verdadera inversión de principios. El Ejecutivo nacional ha perdido sobre los Gobiernos locales, toda función de dirección administrativa, para recoger tan sólo la mera potestad de interponer recursos ante el Parlamento en los casos preceptivos de creación o modificación de impuestos locales, o de resoluciones ilegales. De Poder Administrador con potestad de mando directo, se ha transformado en entidad de mera vigilancia y de alzada; de jerarca o tutor, en órgano simplemente *recurrente.* Al mismo tiempo, la función de tutela administrativa sobre los Gobiernos locales, se ha desplazado al Parlamento, el cual, — pese a la esencia legislativa de su autoridad, — al fallar los *recursos,* obra en función jurisdiccional, a la manera de un tribunal de lo contencioso. Señálase así, en nuestro régimen, el desplaza-

miento evidente del eje natural de gravitación administrativa.

Si a la fórmula bosquejada, se agrega la fragmentación del Ejecutivo en dos órganos separados e independientes, ofrece ya nuestro sistema político, un alto interés por su variedad de fórmulas originales, de verdadera renovación política. No extrañe, pues, que el estudio previo de estas fórmulas nos aparte un tanto del tema municipal concreto. Lo exige la originalidad general del sistema, y redundará ello, a buen seguro, en mayor comprensión de la autonomía municipal al modo uruguayo, que se desarrolla en torno a estas fórmulas de rasgos distintivos.

§ 5. El Poder Ejecutivo es, por antonomasia, el órgano político generador y regulador de la energía administrativa del Estado. Dentro del conglomerado administrativo, es el jerarca, la cabeza visible de la Administración pública. Observado en sus relaciones *externas,* aparece en la faz *constitucional* de sus funciones; tal ocurre en sus vinculaciones políticas con los demás poderes públicos, o frente a los individuos, considerados como titulares de derechos subjetivos. Observado en sus relaciones *internas,* se ofrece en la faz *administrativa* de sus funciones. El Ejecutivo, frente a los servicios públicos o frente a los individuos considerados como administrados, plantea problemas eminentemente *administrativos* (1).

(1) En el estado actual de las ciencias políticas, no es posible la discriminación perfecta de lo constitucional y de lo administrativo. El Derecho administrativo es derecho en formación y, por carecer de una adecuada estructuración técnica, no ha logrado aún su independencia definitiva del Derecho constitucional. Por ahora, las interferencias entre ambas disciplinas jurídicas son permanentes y constantes.

§ 6. En un régimen descentralizado, cual es el nuestro, este aspecto administrativo del problema, puede dividirse desde un punto de vista institucional, en tres faces diferentes:

1º) El Poder Ejecutivo considerado en sí mismo, como órgano generador de energía administrativa.

2º) El Poder Ejecutivo frente a los servicios públicos centralizados.

3º) El Poder Ejecutivo frente a los servicios públicos descentralizados o autónomos.

Esta división tripartita del tema, responde exactamente a la realidad actual de la Administración pública, — siendo comparable a la división anatómica del cuerpo humano en cabeza, tronco y extremidades. En nuestro símil, es el Ejecutivo la cabeza del organismo administrativo. Los servicios públicos centralizados son algo así como las extremidades de la Administración: órganos de mera ejecución mecánica, sin voluntad ni dominio sobre sus funciones. Tal sucede con los grandes servicios de guerra, policía, diplomacia, hacienda, etc., rígidamente jerarquizados al órgano administrativo mayor, que mantiene la dirección permanente del servicio. Los servicios públicos descentralizados, en cambio, — sean especiales, sean locales, — son comparables a los órganos vitales del cuerpo animal, agrupados en el tronco del organismo vivo. Se penetra así en el imperio de la autonomía y de la cooperación especializada. Se caracterizan los órganos vitales por ejercer sus funciones con marcada independencia orgánica. Ello no obsta a que mantengan una vinculación íntima con el conjunto total del organismo; que constituye en su perfecta armonía funcional, un todo único e indivisible: el individuo. Tal ocurre también con los grandes servicios públicos descentralizados — municipales, electorales, culturales, industriales, etc., — autónomos en sus funciones, orgánicamente especializados, pero vin-

culados todos a la armonía jurídicamente indivisible del Estado moderno.

§ 7. En un estudio positivo de los principales problemas que plantea la función Ejecutiva en sus relaciones con los servicios públicos, caben asimismo nuevas distinciones que permitirán enfocar el problema de las corporaciones autónomas — locales o especiales — consideradas frente a los órganos Ejecutivos del Estado. El Poder Ejecutivo, — como queda dicho — se ofrece en sí mismo bajo dos aspectos distintos: el Ejecutivo *unipersonal,* confiado al Presidente de la República; y el Ejecutivo *pluripersonal,* confiado al Consejo Nacional de Administración. Los servicios públicos centralizados responden exactamente a la misma clasificación anterior: a) los que dependen del Ejecutivo unipersonal: guerra, policía y diplomacia; y b) los que dependen del Ejecutivo pluripersonal: obras públicas, hacienda, trabajo, etc. Los organismos públicos descentralizados — ricos en matices — actúan dentro de la órbita del Ejecutivo pluripersonal, pero con vinculaciones variables, según la naturaleza de cada servicio. En cambio, entre estos servicios y el Ejecutivo unipersonal no existe ningún enlace político ni administrativo, siendo absoluta la independencia y la separación funcional.

§ 8. Por tal modo, se nota ya la profunda transformación estructural operada en nuestra Administración pública. La organización del Poder Ejecutivo y de los servicios públicos, en las Constituciones nacionales de 1830 y 1917, reflejan dos regímenes administrativos y dos escuelas políticas, absolutamente antagónicas. En la Constitución del 30, el Poder Ejecutivo, — confiado al Presidente de la República — *Jefe supremo* en sentido lato, de *toda* la Administración Pública, constituía un Poder público compacto, unificado, simple, que

agrupaba en torno suyo, bajo su égida jerárquica, todos los servicios públicos sin distinción alguna, y todas las instituciones del Estado, nacionales o locales. Con la Constitución del 17 se asiste a la ruptura de esa gran nebulosa compacta. En el vértice jerárquico de la Administración, aparecen ya dos grandes órganos primarios, dos Ejecutivos independientes, singularizados por su individualidad política y por su separación funcional. Concomitantemente, — por fragmentaciones orgánicas de la personalidad etática — se llega al amplio autonomismo actual, que cuaja en fórmulas típicas de raíces constitucionales, ampliamente descentralizadoras en el triple orden local, electoral y especial.

La Constitución de 1830 traducía rigurosamente las idealidades políticas de aquel momento histórico, ofreciendo un calco perfecto de los moldes revolucionarios: soberanía nacional, única e indivisible; división tripartita del poder público; concentración unitaria de funciones; abstención económica y social; en suma: Estado, Juez y Gendarme orientado hacia el *"laissez-faire, laissez-passer"*. La reforma constitucional del 17, señala la descomposición y el dislocamiento total del régimen. En nuestra renovación política, los hechos han destruído la concepción simplista de la soberanía nacional, — viejo estilo, — aniquilando el unitarismo administrativo y concluyendo definitivamente con la clásica Trilogía de Montesquieu.

§ 9. La ruptura del Ejecutivo, coloca ya a la Constitución uruguaya entre las Cartas de rasgos típicos. No se trata del Ejecutivo *presidencial* — unipersonal, — al modo norteamericano; ni del Ejecutivo *parlamentario,* estilo europeo; ni del *colegiado,* — semi-parlamentario, — tipo suizo. La fórmula uruguaya es propia: Ejecutivo *mixto, dual,* — *bicéfalo,* según expresión preferida por sus impugnadores —: *unipersonal,* para

la dirección de los servicios públicos fundamentales; *pluripersonal,* para el ejercicio de las funciones administrativas secundarias. Cada uno de estos órganos ejecutivos constituye en sí un verdadero Poder público, dotado de derecho propio a su función, y de cabal independencia, dentro de la natural relatividad del término en su aplicación política. Los enlaces mecánicos y las interferencias funcionales entre ambos órganos, semejantes en su esencia, a los contrapesos automáticos de la fórmula de Montesquieu, confirman más aun el rango de *Poder público* que cada Ejecutivo reviste. La Constitución del 17 acopló así un nuevo platillo a la balanza política, sumando a la Trilogía originaria, nuevas desconfianzas abstractas y nuevos mecanismos de contralor y de equilibrio político.

§ 10. Si se tratara de una simple *estructuración formal* del Gobierno, la originalidad de la fórmula no ofrecería mayor interés doctrinal. Pero, lejos de ello, esta estructuración del instrumental político, responde a una distinción científica, ajustándose a los problemas de *fondo* que se plantean en el vivir administrativo. ¿Cómo no distinguir, en efecto, lo que hay de *gobierno,* de lo que hay de *empresa* en la Administración pública? ¿Cómo no establecer el límite preciso del *acto discrecional,* frente al dominio inmenso del *acto de gestión?* La Constitución del 17, al fragmentar el Poder Ejecutivo, aborda resueltamente esta distinción, estructurando el régimen de Gobierno de acuerdo con las exigencias prácticas y técnicas de las funciones públicas. En el estado actual de la Democracia, existen servicios públicos que sólo se avienen con la centralización administrativa y con la dirección unipersonal y jerarquizada. Tal ocurre con los servicios de guerra, de diplomacia y de policía militar, que — por su naturaleza — exigen

rapidez y unidad de mando, discrecionalidad e integridad volitiva en el jerarca del servicio.

Los demás servicios públicos, en cambio, o admiten ya las fórmulas de organización descentralizada, o requieren una gestión reflexiva que se cumple mejor mediante un órgano superior pluripersonalizado, de autoridad razonada. Se encuentran en el primer caso — en *estado autonómico* — los grandes servicios públicos *industriales* y *comerciales,* que proceden como empresas privadas, por asimilación de métodos; los servicios *culturales* en todos sus grados, que culminan en la Universidad autónoma, verdadera Universidad-Estado; los múltiples servicios de *previsión,* impuestos al Estado por las solicitaciones colectivas, que tienden, cada vez más, a la solidaridad social. Por último, la complejidad política de la Democracia moderna, ha concluído por crear una particular y resaltante *aptitud* autonómica en los *Gobiernos locales* y en el *régimen de organización electoral.* Existen múltiples problemas en el Estado moderno, que escapan forzosamente a la previsión del Parlamento y de la Administración central. Son ellos los problemas legislativos y administrativos que se plantean hoy en las diferentes localidades, y que, por su naturaleza, exigen un régimen propio de Gobierno y de parlamentarización local. Por último, la Democracia nace y culmina en el *acto electoral.* Ello exige la estructuración de un régimen electoral *de garantía,* eminentemente protector y tutelador del sufragio. Se ha encontrado la solución en el *self-government* electoral, mediante una sabia neutralización de intereses y un perfecto equilibrio de fuerzas políticas.

§ 11. Se echa de ver que este número inmenso de servicios públicos *descentralizables y descentralizados,* no se avenían con el Ejecutivo absorbente, de autoridad incontrastable, que organizara la Constitución de 1830.

Tampoco se avienen con el órgano unipersonal llamado a dirigir aún hoy, mediante métodos jerárquicos, los servicios públicos fundamentales. Para que la autonomía encarnara en los hechos, era menester destruir en absoluto toda vinculación administrativa entre el Ejecutivo autocrático y estos servicios descentralizados.

La función tutelar que compete a la Administración central sobre las corporaciones autónomas, se transformó así en función privativa del Ejecutivo colegiado. Una razón substancial confirma la regla. La autonomía moderna exige para su eficaz desarrollo, que la función de tutela revista naturaleza jurisdiccional. Esta tutela jurisdiccional es implicante con un órgano *unipersonal;* su naturaleza contenciosa exige, para su ejercicio, un organismo deliberante, vale decir, un Ejecutivo *pluripersonalizado.*

Otros servicios públicos, como la *hacienda* y las *obras públicas* no exigen ya esa rígida unidad de mando que se pide a los ejecutivos unipersonales. Trátase de servicios públicos eminentemente flexibles, ágiles, que plantean verdaderos problemas *de gestión,* y que requieren dirección reflexiva y contralor severo. Tales condiciones se cumplen mejor en el Ejecutivo pluripersonal, que concilia la ejecución con la deliberación, permitiendo a la vez la vigilancia permanente de la minoría política en el ejercicio de la actividad administrativa.

§ 12. En suma: el régimen de Ejecutivo *dual,* resuelve problemas políticos de estructura y problemas administrativos de fondo. Descongestiona materialmente las funciones públicas, mediante la división *formal* de las mismas. Paralelamente, parte de la distinción doctrinal entre los servicios públicos *centralizables* y los servicios públicos *descentralizables,* diferenciando estrictamente lo que hay de *gobierno* de lo que hay de *empresa* en la Administración pública; lo *ejecutivo* tí-

pico, de lo típicamente *administrativo.* En otras palabras, la Constitución Uruguaya, diferencia y separa las *funciones primarias* — guerra, policía, diplomacia — de las funciones *secundarias*—industrias, cultura, obras públicas, previsión social, etc. — estructurando el instrumental político conforme a las exigencias técnicas de estas funciones. Se señala así el límite preciso del *acto discrecional,* frente al dominio del *acto de gestión;* el campo de la *abstención,* del campo de la *intervención* legítima en el orden económico y social; el *individualismo,* del *socialismo* y la *solidaridad.*

§ 13. En este régimen dual, ambos Ejecutivos, por la naturaleza propia de sus funciones, se encuentran organizados sobre bases opuestas. Las funciones primarias o fundamentales — guerra, policía, diplomacia — están ejercidas por un jerarca al viejo estilo, verdadero gobernante-tipo investido de todas las prerrogativas discrecionales de los ejecutivos clásicos. El Presidente de la República — de corte mayestático — es en la Constitución actual el heredero directo de todos los resabios monárquicos que se filtraron en el constitucionalismo moderno a través de la Revolución francesa. Tiene autoridad por derecho propio, y le imprime a los tres servicios públicos de su incumbencia, ese rígido unitarismo recogido de nuestra Constitución del 30. Se trata de un Ejecutivo perfecto: *unipersonal, centralizador, unitario y abstencionista.* La fórmula se justifica sin dificultad. Los servicios de guerra, de diplomacia y de policía de seguridad, requieren al máximo, unidad de acción y de dirección, absoluta integridad volitiva en el jerarca, vocación de mando, y hasta dureza de carácter si fuere menester. Y es indudable que

tales condiciones de autoridad, se cumplen a la perfección en un órgano Ejecutivo unipersonalizado (1).

§ 14. El cuatro cambia radicalmente, al considerarse la otra rama del Ejecutivo: el *Consejo Nacional de Administración.* La centralización es reemplazada aquí por la descentralización; la unipersonalidad, por la pluripersonalidad; el unitarismo, por el autonomismo; la abstención, por la intervención; el gobernante autócrata, en fin, por los "gobernantes gestores" (2).

(1) En la evolución de nuestro Derecho constitucional se podrá llegar al *parlamentarismo* o al *colegiado integral,* fórmulas políticamente menos peligrosas que la actual. Pero, en tal supuesto, será menester el mantenimiento — atemperado si cabe — de la dirección o contralor *unipersonal* de los servicios primarios, desplazando al Presidente del Ejecutivo-colegiado, las funciones fundamentales del actual Ejecutivo presidencial. En el estado actual de la Democracia, la fuerza pública — hoy por hoy — debe estar contenida en un régimen de dirección jerárquica y directa.

(2) Ya lo dijo el Dr. Domingo Arena, uno de los cerebros más robustos que actuaron en la gran reforma constitucional: "A medida que se afirma la Democracia, se debilita el concepto de gobierno, fuerza y autoridad. Mientras que, por suerte para la humanidad, se aleja y hasta se esfuma el trágico fantasma del gobernante-señor, surge y se acentúa la amable silueta del gobernante-gestor. Es que los pueblos, cuanto más se civilizan y se democratizan, más pierden su anacrónico carácter de asociación guerrera, para volverse grandes asociaciones que trabajan en común por la cultura y el bienestar colectivos, regidos por los más aptos y mejores. A través de estos principios, se entrevé el Estado futuro, como un conglomerado de entes autónomos, especializados en el desempeño de todas las funciones esenciales para la sociedad, regidos por un gran Directorio, que ejerza la suprema vigilancia y la alta dirección de los diversos organismos en movimiento. Un feliz ensayo de todo esto, gracias al gran partido a que pertenezco, se está haciendo en el Uruguay, con el ensanche siempre creciente del dominio industrial de la comunidad, bajo la égida del Ejecutivo-Colegiado, entidad impersonal, que se siente pero que casi no se advierte, y que, con un mínimo de presión, da un máximo de rendimiento, para los gobernados..."
"La Nación" de Buenos Aires, 25 de Agosto de 1925.

Se penetra así en el imperio de las funciones secundarias, estructuradas sobre bases de personificación autonómica. Al frente de estos servicios públicos descentralizados (municipales, industriales, culturales, etc.), la Constitución uruguaya coloca al Consejo Nacional de Administración, segunda rama del Poder Ejecutivo, verdadero órgano de *coordinación* política, de todas aquellas actividades administrativas más o menos dispersas en las fórmulas descentralizadoras.

El Consejo Nacional de Administración es un *Poder público.* Santa María de Paredes y Aucoc, dirían *Poder Administrador.* La Constitución no innova en la terminología, y lo califica de *Poder Ejecutivo.* Como el Presidente de la República es de elección popular y directa, mediante el sistema del doble voto simultáneo por lista incompleta, sobre la base del sufragio universal y secreto. Compuesto de nueve miembros, — con mayoría y minoría política — se renueva por terceras partes cada bienio, durando seis años el mandato de sus componentes. Tiene autoridad constitucional por derecho propio, correspondiéndole todos los cometidos de administración que expresamente no se hayan reservado para el Presidente de la República o para otro poder, tales como los relativos a instrucción, obras públicas, trabajo, industria, hacienda, asistencia e higiene (Art. 97 de la Constitución). Fuera de ello, es poder colegislador; promulga, publica y reglamenta las leyes, pudiéndolas iniciar o vetar.

§ 15. Esta coexistencia constitucional de dos órganos ejecutivos, está condicionada, además, por determinados enlaces mecánicos, semejantes a los de la fórmula tripartita de Montesquieu. En los casos de iniciativa de leyes sobre creación o modificación de impuestos, contratación de empréstitos, circulación monetaria o fiduciaria, o que se relacionen con el comercio internacional

y preparación del presupuesto general de gastos, — preceptúa el Art. 98 de la Constitución — el Consejo Nacional de Administración debe requerir previamente la opinión del Presidente de la República. En caso de disconformidad, el Consejo solamente podrá llevar adelante su iniciativa si es apoyada por dos tercios de sus componentes. Por lo demás, para levantar el veto suspensivo de las leyes, varía el *quórum* parlamentario según que exista conformidad o disconformidad entre ambos Ejecutivos.

§ 16. Es, pues, el Consejo Nacional, un verdadero *Poder público.* Sin embargo, en la realidad substancial del Gobierno, la autoridad del Consejo es débil, respondiendo al propósito perseguido por el constituyente. Las limitaciones de su autoridad son principalmente de *orden interno.* La composición pluripersonal y la representación de los partidos, neutralizan y debilitan naturalmente la energía política del órgano, tanto por el contralor directo y permanente de la minoría, como por la formación frecuente de mayorías adventicias. Aun en los casos de mayorías políticas estables, integradas por cinco o seis gobernantes, se constata siempre, por la propia composición pluripersonal del organismo, una verdadera desintegración de energías, traduciéndose los actos del Consejo en constantes transacciones de intereses y de principios. Estas limitaciones de autoridad, se intensifican mucho más en la práctica, por el carácter *razonado* de su actividad. La deliberación amplia y la publicidad de todos sus actos y de sus fundamentos, — con vistas a la opinión pública — dulcifican, de hecho, hasta el propio ejercicio de las funciones discrecionales.

Esto a un lado, el intenso autonomismo que la Constitución consagra, implica para el Ejecutivo pluripersonal, una profunda limitación de su autoridad admi-

nistrativa. Trátase, en suma, de un verdadero desplazamiento de la actividad administrativa del Ejecutivo, dispersa hoy en múltiples corporaciones autónomas.

§ 17. Interesa la debida puntualización de las prerrogativas políticas y administrativas del Ejecutivo pluripersonal. En el *orden político*, el Consejo Nacional ejerce por derecho propio — dentro de su órbita funcional — todas las potestades constitucionales propias del Poder Ejecutivo en el viejo régimen: publica, circula, ejecuta y reglamenta las leyes; ejerciendo, además, funciones colegislativas, tales como el derecho de iniciativa y de veto, la convocación del Parlamento, etc. En el orden *administrativo,* las funciones del Ejecutivo pluripersonal, se escalonan en orden decreciente de intensidad, siendo menester distinguir sus funciones de *dirección jerárquica* sobre los organismos centralizados, de sus funciones simplemente *tutelares,* — coordinadoras — sobre los institutos descentralizados o autónomos. Estas últimas funciones, a su vez, son ejercidas de distinta manera por el Ejecutivo pluripersonal, según sea el mayor o menor grado de autonomía de los diversos institutos descentralizados. En nuestro régimen político, en efecto, la descentralización es rica en matices, ofreciendo una serie grande de distinciones fundamentales.

§ 18. En suma, las diferentes potestades del Consejo Nacional en el *orden administrativo,* pueden sintetizarse del siguiente modo:

1º.) POTESTADES JERÁRQUICAS DIRECTAS. — Estas potestades administrativas las ejerce el Consejo Nacional sobre los organismos centralizados de su dependencia. Trátase en este caso, de un verdadero *Administrador* en el sentido cabal del término, dotado de potestad reglamentaria, presupuestaria, de

nombramiento de agentes, etc. Se encuentran sometidos a jerarquía todos los institutos dependientes de los ministerios de Hacienda y de Obras Públicas, — sin excepción alguna — y las oficinas centrales — burocráticas — de los ministerios de Instrucción Pública y de Industrias, excepción hecha de los grandes servicios culturales e industriales que son autónomos. El Ejecutivo pluripersonal gravita sobre estas dependencias y servicios centralizados, a la manera de un jerarca administrativo, tal cual el Ejecutivo unipersonal sobre los servicios de su incumbencia (Vide art. 79 y 97 de la Constitución).

§ 19. 2°.) POTESTADES PREFERENTEMENTE JURISDICCIONALES. — Sobre los Entes autónomos reconocidos en el art. 100 de la Constitución, el Ejecutivo pluripersonal ejerce potestades de naturaleza preferentemente jurisdiccional (1). Su prerrogativa constitucional más importante consiste en fallar los recursos administrativos que consagren las leyes orgánicas de los respectivos servicios. En tal supuesto, el Ejecutivo pluripersonal obra de un modo contencioso, a la manera de un tribunal administrativo. Fuera de ello, incumbe al Consejo Nacional la designación de aquellos directores que las leyes no declaren electivos, y su destitución, con venia del Senado; juzga las elecciones de los miembros electivos y aprecia las rendiciones de cuentas, disponiendo las acciones competentes en caso de responsabilidad. (Art. 100 de la Constitución).

Esta tutela administrativa, preferentemente jurisdiccional, gravita sobre los diferentes servicios industriales, culturales y de previsión social (2).

(1) Alberto Demicheli "Los Entes Autónomos" Cap. VI y VII.

(2) Estos servicios comprenden las siguientes instituciones: 1°.) — *Entes Autónomos Industriales*: Correos Telégrafos y Telé-

§ 20. 3.°) POTESTADES DE VIGILANCIA Y DE ALZADA. — La función tutelar del Ejecutivo pluripersonal sobre los *Gobiernos locales* está limitada a la mera interposición de recursos suspensivos ante el Parlamento Nacional, en los casos de creación o modificación de impuestos, y de resoluciones ilegales o inconstitucionales. Juez de estos recursos administrativos es el Poder Legislativo.

El Consejo Nacional es entidad simplemente *recurrente,* gozando de una mera potestad de alzada. Fuera de ello, carece el Ejecutivo pluripersonal de toda función de ingerencia en la actividad de los Gobiernos locales.

§ 21. 4.°) POTESTADES DE CONVOCACION ELECTORAL. — Se llega aquí al límite máximo de la autonomía. El Ejecutivo pluripersonal no ejerce tutela alguna ni sobre la *Corte* ni sobre las *Juntas Electorales,* que funcionan con total independencia administrativa, sometidos tan solo a *tutela legal* y parlamentaria. En los organismos electorales se cumple un régimen descentralizado, que linda en la *libertad administrativa.* La única función electoral que corresponde al Ejecutivo pluripersonal, consiste en la convocatoria a elecciones nacionales y municipales, dictando las providencias necesarias para que se realicen en la época que fija la Constitución (Art. 97). Fuera de ello, los organismos

---

fonos, Usinas Eléctricas del Estado, Puerto de Montevideo, (con sus servicios accesorios: lanchaje, salvataje, etc.) Banco de la República, Banco Hipotecario, Banco de Seguros, Ferrocarriles y Tranvías; 2°.) — *Entes Autónomos Culturales*: Enseñanza Primaria y Normal, Enseñanza Secundaria y Preparatoria y Enseñanza Superior (Facultades de Derecho, Medicina, Ingeniería, Arquitectura, Veterinaria, Agronomía, Comercio, etc.); y 3°.) — *Entes Autónomos de Previsión Social*: Asistencia Pública, Higiene Pública, Jubilaciones y Pensiones (Civiles, escolares, etc.).

electorales actúan absolutamente desvinculados del Ejecutivo pluripersonal.

Esta independencia administrativa de los organismos electorales, interesa vivamente desde el punto de vista de los Gobiernos locales. Nuestro régimen autonómico local al igual que el régimen político nacional, es de amplia democratización. Los electores locales eligen directamente a los gestores de la localidad — administrativos y deliberantes — gozando, además, del derecho de iniciativa y de *referendum.* Esta democratización municipal, se cumple mediante una serie más o menos frecuentes de actos electorales. Ello requiere la organización permanente de un Registro Cívico, sujeto a continua depuración. Ese Registro, a su vez, exige un *custodio,* que ofrezca, como es natural, las máximas garantías políticas.

La estructuración política y administrativa de nuestros institutos electorales, contempla de un modo casi perfecto las exigencias democráticas apuntadas. Este régimen está integrado por una *Corte Electoral,* cuyos miembros son elegidos directamente por los partidos, algunos de modo *directo,* otros mediante acuerdos políticos. Estos últimos son los miembros *neutrales.* La *Corte Electoral,* a su vez, ejerce jerarquía administrativa y jurisdicción electoral sobre las *Juntas y las Oficinas Electorales,* que actúan en los departamentos. Estas Juntas Electorales son designadas directamente por los electores de la circunscripción. Los partidos políticos ejercen así un contralor permanente en el interior de los organismos electorales.

Sin embargo, la característica más resaltante del régimen, radica en la exigencia parlamentaria de un *quórum* especial de *dos tercios de votos* sobre el total de miembros de cada una de las Cámaras para la sanción, modificación o derogación de cualquier ley de naturaleza electoral. Trátase de una fórmula de garan-

tía política mediante la cual se logra la estabilización del régimen. Es menester conjunción de voluntades y concurso de fuerzas políticas para la más insignificante innovación electoral.

La *tutela legal* que gravita sobre las entidades electorales, permite, por las circunstancias apuntadas, una gran independencia funcional en dichas corporaciones.

En punto a vinculaciones de los organismos electorales con el Ejecutivo pluripersonal, sólo corresponde señalar ahora las potestades *colegislativas* de este poder que, por aplicación de los principios generales, puede iniciar o vetar las leyes electorales.

Fuera de ello, — y también por aplicación de los principios generales — incumbe al Ejecutivo pluripersonal la *preparación* del presupuesto de los cuerpos electorales.

§ 22. En un examen comparativo de las distintas *autonomías* señaladas, resaltan las siguientes características:

La tutela administrativa, — confiada al Ejecutivo pluripersonal — acusa diversa y variable intensidad, según sea la mayor o menor amplitud del régimen descentralizado. La tutela máxima gravita sobre los *Entes autónomos especiales*: industriales, culturales y de previsión social, siendo, como queda dicho, de naturaleza preferentemente jurisdiccional. Decrece considerablemente de intensidad con relación a los *Gobiernos locales*. El *Ejecutivo pluripersonal,* — de tribunal administrativo — transfórmase en órgano de mera vigilancia y de alzada. En el caso de los *Entes autónomos especiales,* compete al Ejecutivo el fallo de los recursos administrativos. Frente a los *Gobiernos locales,* en cambio, el fallo de los recursos compete al Parlamento, que asume así la misma función judisdiccional que, en el caso anterior, correspondía al Ejecutivo. Por último,

se desvanece en absoluto esta tutela administrativa con relación a los organismos electorales. El Ejecutivo pluripersonal ha perdido ya toda función de contralor y hasta de vigilancia. La Corte Electoral y el Consejo Nacional son órganos absolutamente independientes, sin ninguna vinculación administrativa. El régimen descentralizado, asume aquí su máxima amplitud.

§ 23. La tutela parlamentaria, suple a la *tutela administrativa,* cuando ésta se debilita o desaparece. Tal es el caso de los *Gobiernos locales* en que la *función jurisdiccional* se ha desplazado al Parlamento; y tal es el caso también del régimen electoral, en que compete al Parlamento la función superior de *coordinación* y de *orientación* política.

El Parlamento, a su vez, actúa de tres maneras diversas: a) por *vía legal;* b) por *vía jurisdiccional;* c) por *vía administrativa.*

Actúa el Parlamento por *vía legal* cuando crea, modifica, sustituye o interpreta las leyes orgánicas de las distintas entidades autónomas. En este supuesto, la función legislativa encuéntrase expresa y tácitamente limitada por los mandatos *incondicionados* de la Constitución al organizar los diversos regímenes autonómicos; trátase de verdaderas fórmulas *de garantía,* que estabilizan los puntos básicos de la descentralización administrativa (1). El mayor número de mandatos *incondicionados,* corresponde a la organización constitucional de los *Gobiernos locales* (Art. 130 y siguientes); siguen luego los *Entes autónomos especiales* (Art. 100). El último rango, en cambio, lo ocupan los *organismos electorales.* Al respecto cabe señalar que el único mandato incondicionado de la Constitución es el contenido

(1) V. infra. Cap. III. — V. Alberto Demicheli. "Los Entes autónomos" págs. 74 y siguientes.

en la última parte del Art. 9º, al preceptuar que todas las corporaciones que se designen para intervenir en las cuestiones del sufragio, tendrán *carácter electivo,* debiendo ser elegidas con las garantías electorales consignadas en la Constitución. Sin embargo, el régimen electoral encuentra su fórmula fundamental de garantía en la exigencia del *quórum* parlamentario de dos tercios de votos para la sanción de toda ley de naturaleza electoral.

§ 24. Por *vía jurisdiccional* actúa el Parlamento, o los organismos integrantes del Parlamento, en diversos casos, cabiendo señalar: 1º.) al fallar los recursos contra los Gobiernos locales; 2º.) al calificar las elecciones, sea de sus componentes (cada Cámara es Juez privativo de sus elecciones), sea de los demás poderes u órganos electivos del Estado (función del Senado). En estos últimos casos, el Parlamento puede rever los fallos de las autoridades electorales, dictados en la calificación primaria de elecciones.

§ 25. Por *vía administrativa,* corresponden al Parlamento diversas intervenciones; por intermedio de la Asamblea General designa y remueve a los miembros de la Corte Electoral; por intermedio del Senado, puede destituir a los concejales locales y a los gestores de los Entes autónomos; correspondiendo en otros casos, la venia de esta corporación para designar a determinados miembros de estos consejos autónomos especiales.

§ 26. Lo expuesto nos permite señalar la amplitud decreciente de las diversas autonomías administrativas. Es evidente, que la mayor o menor amplitud de un régimen autonómico, depende de la mayor o menor intensidad de la tutela administrativa. La autonomía es

función de la tutela (1). Desde dicho punto de vista, el régimen autonómico *funcional* máximo, se registra en las corporaciones electorales, cuyas resoluciones *administrativas* (no jurisdiccionales) no pueden ser apreciadas por ninguna otra autoridad. Siguen luego los Gobiernos locales, en que la función de tutela jurisdiccional por competir al Parlamento, ofrece, para el instituto descentralizado, mayores garantías de independencia funcional que la tutela jurisdiccional confiada al Ejecutivo, como en el caso de los Entes autónomos especiales.

Sin embargo, ocurre lo inverso en punto a *autonomía patrimonial*: el régimen máximo se registra en los Gobiernos locales y en los Entes autónomos industriales; en aquéllos, por estar dotados constitucionalmente de *potestad impositiva;* en éstos, por tratarse de servicios públicos lucrativos, generalmente organizados en régimen de monopolio, detentando verdaderos patrimonios multimillonarios, afectados exclusivamente a la explotación industrial. En segundo plano, aparecen los Entes autónomos culturales y de previsión social, que disfrutan privativamente del producido de determinados impuestos, destinados por ley, a dichos servicios, o de explotaciones propias, tal como el monopolio de la Lotería Nacional que pertenece a la Asistencia Pública. En cambio, el último rango corresponde a las corporaciones electorales, que carecen en verdad, de verdadera autonomía patrimonial.

§ 27. Las fórmulas explicadas, muestran al vivo las profundas transformaciones estructurales operadas en la Administración pública. La evolución del Estado, planteaba bajo el imperio de la vieja Carta, una serie

(1) A. Demicheli, ob. cit. pág. 333.

de problemas graves. En primer término, *congestionado* materialmente el órgano Ejecutivo por la creciente intensificación de las funciones públicas, el instrumental de Gobierno acusaba una alarmante ineficacia administrativa. En segundo lugar, tal aumento de atribuciones de mando, aparejaba un peligro permanente para la Democracia, principio demasiado abstracto, frente a un Poder Ejecutivo excesivamente fuerte. La fragmentación del Ejecutivo, y el autonomismo de los servicios públicos, ofrecieron la solución eficaz de los problemas políticos y administrativos que planteaba la Constitución de 1830. Una organización pública como la nuestra, caracterizada por la *dispersión* de las potestades administrativas, ofrece por fuerza, amplias garantías democráticas. Al mismo tiempo, el principio jurídico de la *especialización orgánica* de los servicios públicos, que es inherente al autonomismo, facilita el rendimiento máximo de la actividad administrativa. (1). La especialización orgánica, unida a la fórmula autonómica, crea entidades administrativas de personalidad vigorosa, concretadas a la prestación de un servicio público determinado. Por tal modo, como diría Posada, se logra *la eficacia* sin mengua de la *democracia.*

§ 28. Claro es, las fórmulas señaladas, pueden ofrecer — abstractamente consideradas — serios peligros políticos. Del autonomismo administrativo demasiado amplio, se puede pasar, por desintegraciones insensibles de la autoridad central, a un régimen inorgánico de feudos, con desmedro del principio cardinal de la unidad etática.

Sin embargo, se sortea fácilmente este peligro anárquico, mediante fórmulas *coordinadoras,* de tutela central, sea administrativa, jurisdiccional o parlamentaria.

---

(1) A. Demicheli, ob. cit. cap. XIII.

§ 29. El régimen de Ejecutivo *dual,* entraña también un peligro político permanente: *el conflicto de Ejecutivos* (1). La Constitución ofrece un remedio teórico al erigir al Parlamento en Juez de los conflictos de jurisdicción entre el Consejo Nacional y el Presidente de la República. Sin embargo la verdadera solución del problema, sólo puede ofrecerla la madurez del sentimiento democrático. Unicamente el sentimiento democrático, puede asegurar eficazmente el libre desarrollo de las instituciones políticas, máxime aun al tratarse de fórmulas innovadoras que ofrecen posibilidades ilimitadas a la incomprensión o a la reticencia. Felizmente la historia del país durante los diez años de vigencia del régimen revela la existencia de este buen sentido democrático. En varias oportunidades el Presidente de la República y determinadas mayorías dominantes en el Consejo Nacional, se han encontrado separados por profundos antagonismos políticos, y hasta por enconadas divergencias personales. Pese a ello, el conflicto institucional no se ha registrado hasta ahora, y ambos poderes han podido desarrollar su actividad funcional, sin entorpecimientos ni desarmonías de especie alguna.

(1) Ya lo dijeron los opositores de la fórmula, en los debates de la Convención Constituyente: "No es como podría entenderse a primera vista, una coexistencia del Presidente de la República y un Consejo Nacional de Administración que obrarían armónicamente, que participarían en el desempeño del Poder Ejecutivo único: se trata de una división efectiva del Poder Ejecutivo. En una parte, el Presidente de la República con el Ministerio de Guerra y el de Relaciones Exteriores; en otra, el Consejo de Administración con el Ministerio de Industrias, Obras Públicas e Instrucción, y una zona media en donde se mueven las dos entidades con atribuciones diversas para unos y otros de los componentes. Es algo así como el Rey en París, con su Corte, y los protestantes en la Rochela, con su Parlamento, su ejército y sus plazas fuertes". ("Diario de Sesiones de la Convención N. Constituyente". T. III pág. 169, 1.a col., discurso del Dr. Blás Vidal).

CAPITULO II

TRANSFORMACIONES DEL DERECHO POLITICO URUGUAYO

(Continuación)

SUMARIO: 30. La Soberanía Nacional en el constitucionalismo clásico. — 31. Descomposición y transformación del concepto. — 32. La trilogía política. Su razón de ser. — 33. Descomposición de la fórmula tripartita. — 34. Desplazamiento y dispersión de la función administrativa. — 35. Decadencia del Ejecutivo como Poder Público. Su mutación de funciones. — 36. Significado histórico de la evolución. — 37. Síntomas políticos de transformación. — 38. Hipótesis previsibles. — 39. Industrialización de la función administrativa. — 40. Especialización orgánica de los servicios. — 41. Concesión expresa de poderes. — 42. Concreción técnica de la función administrativa. — 43. La pluripersonalidad directiva. — 44. La contratación interadministrativa. — 45. La función legislativa. Sus limitaciones constitucionales. — 46. Su desintegración y dispersión. — 47. La función jurisdiccional. — 48. Sus características. — 49. Sus relaciones con la especialización orgánica. — 50. La noción del servicio público (Duguit). — 51. La noción de autonomía (Posada). — 52. Fecundidad de la especialización orgánica frente a lo contencioso.

I

LA SOBERANIA NACIONAL Y LA DIVISION DE PODERES

§ 30. El estudio preliminar del Derecho político Uruguayo, que es menester realizar para la cabal com-

prensión del tema municipal concreto, no ha podido agotarse, ni con mucho, en el Capítulo precedente. Hemos explicado de un modo objetivo, las principales transformaciones *estructurales,* operadas en el instrumental político del Uruguay; nos falta analizar aún las consecuencias jurídicas, políticas y administrativas que se derivan de dicha transformación. Todo problema formal, de estructura, entraña problemas institucionales de fondo o de funcionamiento.

Revolucionada la Administración del Estado por el incremento incesante de las funciones públicas, es claro que — como afirma Duguit — no ha podido armonizarse con esta transformación económica formidable, el sistema jurídico rígido y metafísico que había construído la Revolución. Pero la escuela de Duguit — de suyo anárquica — se unilateraliza en la mera constatación de la descomposición jurídica del concepto político de la *soberanía nacional,* — viejo estilo, — exagerando los términos del problema, y perdiendo de vista otros aspectos fundamentales de este devenir institucional.

No hay duda alguna: la noción estrecha y regalista de la *soberanía nacional,* — única, indivisible, suprema, poder absoluto de dominación, en suma, confiado a los gobernantes por delegación nacional, — no ha podido conciliarse en los hechos, ni con la concepción funcionalista del Estado moderno, ni con la democratización creciente del Derecho político, ni con la descentralización administrativa en sus múltiples aspectos (1).

---

(1) "La soberanía una y única, absoluta, imprecriptible, inalienable, ha tenido que estrellarse contra las grandes condensaciones sociales y políticas del vivir moderno que culminan en las manifestaciones del federalismo y del sindicalismo. Una organización política federal y una organización social de base sindicalista, no se compaginan con el hecho de una soberanía de tipo clásico, derecho subje-

Con los principios revolucionarios sólo podía avenirse la centralización administrativa y el unitarismo político, mediante la concentración rígida de funciones en los poderes públicos. "La Revolución persiguió así, — continúa Duguit — implacablemente, todo *federalismo,* entendiendo por federalismo lo que hoy llamamos *descentralización regional,* es decir, todo sistema en el que las circunscripciones territoriales más o menos extensas (departamentos, municipios, etc.), se hallan sometidas a leyes que se aplican exclusivamente a ellas y consideradas como hechas para ellas y en su nombre por órganos que son sus representantes. Que esto era contrario al principio de la unidad de la soberanía, es lo que los autores de la Constitución de 1791 habían terminantemente declarado. Aunque elegidos por el pueblo, los órganos locales no son los representantes de la colectividad local y de la voluntad de esta

---

tivo de imperio del rey o del pueblo. Y por eso se ha descompuesto el concepto y ya no sirve para generar un derecho político eficaz. Giner de los Ríos entre nosotros ha visto claramente el problema, al afirmar que el concepto de la soberanía es múltiple y de valor relativo, pudiendo coexistir en una unidad política, diversas y reales soberanías, que no es además la soberanía característica de los Estados de vida internacional, sino de toda comunidad política y social que haya logrado afirmar por sí una propia personalidad" (Posada. "Crisis del Constitucionalismo", pág. 29).

"Siendo la Soberanía una e indivisible, como la persona nación que de ella es titular, — enseña Duguit — los mismos hombres y el mismo territorio, no pueden estar sometidos más que a un solo poder público. Siendo la nación una persona y siendo su voluntad el poder político soberano, *concentra en sí todo el poder,* y no puede haber en el territorio nacional otros grupos que tengan parte alguna de la soberanía. Numerosos son los textos de la época revolucionaria que consagran este principio. Basta recordar el Art. 1º del preámbulo del título III de la Constitución de 1791: "La Soberanía es una, indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la nación; ninguna parte del pueblo ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio". (Duguit "Las Transformaciones del Derecho Público", págs. 77 - 78).

colectividad. Si es que existe, como no tiene representante, no puede dictar una ley local. No hay más que un país, una nación, una soberanía, una ley". (1).

Y para que estas palabras resultaran más exactas todavía, sería menester agregar que, así como toda la voluntad legislativa se concentraba en la ley nacional y única, toda la autoridad jurisdiccional se concentraba en el Poder Judicial único, y toda la autoridad administrativa, en el órgano Ejecutivo único. Lo demás era mera delegación precaria de funciones privativas. Estos principios revolucionarios pasaron en su integridad a la Constitución nacional de 1830. La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación (art. 4.º), quedando *delegado* su ejercicio en los "Tres Altos Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (art. 14).

Nada más simple ni armonioso que este sistema político. El Poder Legislativo constituía el gran centro político de unificación institucional. La ley nacional era la coordinadora suprema de los negocios públicos, la médula jurídica y política del Estado. El Poder Ejecutivo y Judicial, resultaban comparables en su organización, a dos grandes pirámides truncadas. El vértice lo ocupaban los órganos supremos, Presidente de la República y Alta Corte de Justicia. El cuerpo y la base correspondían a la administración media e inferior, rígidamente jerarquizadas al órgano superior y dominante. No existían competencias inferiores privativas; todo negocio público admitía resolución ulterior en el vértice jerárquico. El sistema respondía en verdad, a las exigencias del Estado individualista. Para la prestación de los servicios públicos clásicos, guerra, policía, justicia, diplomacia, — únicas funciones legítimas del Estado, — era menester la organización de un Gobierno unitario y fuerte, de funciones divididas

(1) Duguit, ob. cit. pág. 185.

en tres poderes fundamentales, pero concentradas luego en cada centro de autoridad y de mando.

§ 31. Con la reforma constitucional de 1917, se opera en el Uruguay la renovación total de su organización política. Desaparecen las fórmulas centralizadoras, suplantadas por fórmulas de amplia descentralización; del unitarismo se pasa al autonomismo, y de la abstención a la intervención económica y social. Por tal modo, se sustituye de súbito la simplicidad política del viejo régimen revolucionario, de estructura *"unicelular"*, por la renaciente complejidad de este organicismo político, *"pluricelular"*, que es el moderno Estado uruguayo.

El maestro Posada ha percibido con toda claridad el problema, al estudiar nuestras modernas instituciones descentralizadas. Los Entes autónomos a que la Constitución uruguaya se refiere — dice Posada — son una interesantísima manifestación, en la estructura de un Estado—de soberanía nacional única — (véase el art. 4.º de la Constitución), de un fenómeno más general, según ya se indica, de desintegración, sin disociación ni dispersión, de las actividades colectivas especiales y sociales.

Los Entes autónomos incorporados a la estructura político-administrativa y social de un Estado, pueden significar una rectificación práctica de la simplicidad y del absolutismo simplista de la soberanía a que parece responder con atenuación la Constitución uruguaya. La intensificación del régimen de Entes autónomos, o de autonomías locales, de servicios públicos y del sindicalismo, en sentido amplio y como estructuración de clases, supone necesariamente la conversión o transformación de la soberanía unificada y absoluta, en una soberanía orgánica, pluralista, sin disociación, con unidad compleja.

Estas sustanciosas conclusiones, son incuestionablemente exactas. En el Uruguay, ha desaparecido el Estado soberano, de soberanía absoluta, única, simple. Sólo queda el principio en la letra muerta del art. 4.º de la Constitución, texto éste en flagrante contradicción con la descentralización amplia que la propia Constitución consagra, dispersando la autoridad pública, en el triple orden administrativo, legislativo y jurisdiccional (1).

Nuestra soberanía es hoy múltiple y multicelular, o más claro aún — como lo expresa Posada — orgánica, pluralista, sin disociación, con unidad compleja. Radica como fuerza inmanente en la unidad total nacional; pero la han recogido, no ya los tres poderes fundamentales del Estado, como ocurriera en el régimen clásico, sino también todos y cada uno de los centros autónomos, que actúan en el concierto institucional, con personalidad propia, como titulares que son de derechos constitucionales.

La transformación política de la soberanía es comparable a la hipótesis sideral que imaginara Laplace. Primitivamente era una gran nebulosa compacta. Por evoluciones sucesivas de orden cósmico, se fragmentó un día la nebulosa, desprendiéndose los planetas hasta

---

(1) Con razón escribe M. Barker, resumiendo el pensamiento político inglés de nuestros tiempos, que "podemos necesitar y podemos sentirnos inclinados hacia una nueva concepción del Estado, y más especialmente hacia una nueva concepción de la soberanía, bastante amplia para abarcar estas nuevas ideas. Podemos, añade complementando su pensamiento, tener que considerar todo Estado, no sólo el federal propiamente dicho, sino también el que profese ser unitario, como federal por su naturaleza; podemos tener que reconocer que la soberanía no es única e indivisible, sino múltiple y multicelular". Barker, Political Thought in England from Spencer to the Present Day (1914) pág. 250, cit, por Posada "Estudio Preliminar sobre la idea del Estado y la noción de Soberanía", en Duguit "Transformaciones del Derecho Público" pág. 37.

constituir el sistema solar. Así también en Derecho público. La Revolución impuso esa gran nebulosa compacta de la soberanía nacional, única e indivisible. Evoluciones y transformaciones políticas, produjeron su ruptura y su fragmentación. Los Entes autónomos se desprendieron de la matriz central para formar, en el Estado, un mundo político, — semi federativo — semejante al sistema planetario. Leyes orgánicas, comparables todavía a la ley astronómica de la gravitación, mantienen la unidad general del sistema, sin desmedro de la autonomía de sus componentes. Así como la gravitación obra por atracción mecánica de las masas, la tutela central del Estado obra por atracción política, manteniendo la universalidad en medio de la diversidad. De ahí el mote del *ex-libris*: DIVERSA LEGE, ATTAMEN UNIVERSA.

§ 32. No interesa el estudio teórico de los problemas de la *soberanía nacional,* erizados de dificultades y viciados de metafísica. Baste con sentar la absoluta de que el concepto de la soberanía nacional — viejo estilo — es impotente hoy para detener los progresos incesantes de la descentralización administrativa, obtenida en múltiples órdenes, mediante la fragmentación orgánica de la personalidad etática.

En cambio, revisten particular y resaltante interés todos los problemas *prácticos* de este devenir político; entre ellos, el referente a la descomposición y al aniquilamiento definitivo de la Trilogía de Montesquieu, o sea de la fórmula clásica de división y separación de poderes públicos.

Consistía esta fórmula en la estructuración de tres poderes públicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; poderes autónomos, pero enlazados por una serie compleja de mecanismos automáticos de contralor. La expansión universal de la fórmula referida, — cuyo influjo moderno se remonta a Montesquieu, aun cuando

sus raíces históricas se pierden en los pueblos de la antigüedad clásica, — se explica sin dificultad alguna por la doble necesidad de asegurar, en primer lugar, el principio cardinal de la Libertad individual, mediante un sistema automático de frenos y contrapesos; y en segundo término, por la necesidad orgánica de dividir y especializar las funciones públicas.

Desde un punto de vista político, la división y separación de poderes, tiende a garantir los derechos individuales, evitando la absorción o concentración tiránica de poderes. Era éste el aspecto mecánico de la fórmula. Más que una diferenciación funcional — orgánica — se buscaron frenos y contrapesos de contención, dispersándose el Poder público en tres centros fundamentales de autoridad política. Todo poder se encuentra así limitado por otro poder, y la balanza política mantiene su equilibrio. Por tal modo, se organizan dichos poderes sobre la base de *desconfianzas abstractas,* haciéndose los unos — para mayor eficacia del contralor político — colaboradores necesarios en las funciones de los otros.

Esta Trilogía famosa, resultó sayal perfecto en los regímenes políticos unitarios, de funciones concentradas en cada poder público. La concentración de funciones era condición esencial para el libre desarrollo de la teoría tripartita.

De aquí el fenómeno histórico de la expansión de la fórmula de Montesquieu, concomitantemente con la expansión del unitarismo político y de la centralización administrativa. En puridad, los tres principios políticos cardinales de la Revolución francesa, vale decir, la soberanía nacional, la división tripartita del poder público y la concentración de funciones en cada poder, nacen encadenados de modo indestructible. Rousseau, con su concepción metafísica de la soberanía, y Montesquieu, con su Trilogía práctica, se complementan

maravillosamente. La misma unidad política y administrativa que se deriva del principio de la soberanía nacional, surge también de la división tripartita del Poder público. El fin fundamental de la fórmula tripartita no era otro que el de facilitar el contralor estrecho de los poderes, consagrando la responsabilidad recíproca de estos poderes entre sí. Para que el contralor y la responsabilidad resultaran efectivos, era menester que ningún acto legislativo, administrativo o jurisdiccional se pudiera producir fuera del poder depositario de cada función.

§ 33. En el Estado moderno, por obra de la descentralización administrativa, todo ello ha pasado a la historia.

En un régimen semi-federativo como el nuestro — estructurado sobre bases autónomas en múltiples órdenes — la *dispersión* del poder público ha llegado en la realidad de los hechos, a tal grado de amplitud, que un observador imparcial de nuestro régimen político, apenas notaría en los poderes públicos actuales, un pálido reflejo de aquellos tres poderes unitarios y fuertes — soberanos — que impusiera la Revolución francesa en la formulación constitucional.

En la letra del art. 15 de la Constitución, persiste aún la Trilogía política: el ejercicio de la soberanía está delegado "en los tres altos poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial". En el fondo, se trata de cánones muertos — antiguaya de museo — en contradicción con la realidad viva del Estado. La Trilogía de Montesquieu es hoy un mito histórico. Digamos desde ya que la consagración de un régimen de *Ejecutivo dual,* elevaría a cuatro los poderes públicos. Pero no es ello todo. Se constata en los hechos, la descomposición de las funciones públicas clásicas, dispersas hoy en múltiples y variados organismos autónomos.

II

TRANSFORMACIONES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA

§ 34. Veamos, en efecto, el ejercicio de la *función administrativa* en su desarrollo práctico. Con respecto a los servicios públicos centralizados, la función de administrar está dividida en dos poderes distintos y separados.

Con relación a los servicios públicos descentralizados, la función de administrar se ha desplazado del Ejecutivo a las corporaciones directivas de dichos servicios. Este desplazamiento se ha operado con todos los atributos esenciales de la función administrativa. Administran hoy los directorios, los consejos o las juntas autónomas, en el orden industrial, cultural, municipal, electoral, de previsión, etc. Ellos ejercen la potestad jerárquica de sus respectivos servicios, nombran y destituyen a sus agentes, forman y hasta sancionan muchos de ellos, sus presupuestos, creando impuestos, como ocurre en el régimen local, o fijando las tasas y tarifas de los servicios, como en el régimen industrial.

El solo hecho de que la Administración central carezca constitucionalmente, de toda función de ingerencia directa en la actividad de estos servicios públicos descentralizados, indica ya de manera evidente que el desplazamiento de la función administrativa se ha operado de un modo total.

§ 35 La fragmentación del Poder Ejecutivo, unida al desplazamiento y a la dispersión de sus funciones administrativas, tienen un significado institucional concreto, al revelar la visible decadencia de dicho Poder público. En nuestro concepto el Poder Ejecutivo se encuentra hoy, sin duda alguna, en plena crisis de

decadencia política, tendiendo a desaparecer como tal, por *mutación de funciones.* Tal es el sentido recto de nuestra evolución histórica.

Bajo el imperio de la Constitución de 1830, ofreció la República el ejemplo de un Ejecutivo demasiado fuerte. Fracasaron en los hechos las fórmulas de contralor y los mecanismos automáticos que ensayara el Código político. El Presidente de la República — dotado de poderes incontrastables y de influencia avasallante, — concluyó fácilmente con la independencia funcional del Poder Legislativo. De órgano elegido por el Parlamento, se transformó sin dificultad en órgano elector del Parlamento. La verdad es que todo lo pudo nuestro pequeño Zar democrático, eje visible durante casi un siglo de la política nacional. En nuestra historia institucional, se registra el fracaso rotundo de la Trilogía de Montesquieu, y la ineficacia absoluta de sus mecanismos de contralor automático. Fórmulas harto teóricas, fueron burladas fácilmente por la realidad viva del medio ambiente político (1). Este estado de hecho provocó aquel gran movimiento reformista de 1911, encabezado por el propio Presidente de la República, Don José Batlle y Ordóñez. Sus ataques se dirigen directamente contra el Poder Ejecutivo autocrático, pretendiendo un Ejecutivo colegiado en su concepción integral. No es el caso de historiar ahora acontecimientos políticos demasiado próximos. Baste con decir que la reforma constitucional de 1917 — siendo

(1) No es sólo en el Uruguay donde se frustra la escuela de Montesquieu. Norte América — pese a sus fórmulas constitucionales de equilibrio político — ofrece un ejemplo evidente de absorción del Ejecutivo por el Legislativo. El resultado es inverso al nuestro, pero, de todos modos, señala un nuevo fracaso de la fórmula, por el predominio de un poder sobre otro, Esto a un lado, el *Parlamentarismo* europeo es, en verdad, una negación franca de la Trilogía.

como es el resultado de un *pacto* entre los grandes partidos políticos de la República, — tiene sus raíces históricas en aquel movimiento colegialista. Comienza desde entonces nuestra renovación política, acentuándose día a día, la decadencia del Poder Ejecutivo, con la visible mutación de sus funciones discrecionales, en funciones de naturaleza jurisdiccional.

La fragmentación del instrumental político en dos Ejecutivos independientes, — singularizados por su perfecta separación funcional, — apareja una verdadera descongestión y división de actividades y de servicios. Concomitantemente, la organización de un Ejecutivo pluripersonal, implica, — en lo íntimo de la institución — una limitación profunda y sustancial de la autoridad ejecutiva. De un órgano plural y deliberante — desintegrado en sí mismo por su propia pluralidad, — no puede esperarse jamás un poder fuerte. La concepción de un Ejecutivo pluripersonal — de actividad razonada — significa un golpe mortal y definitivo a los Ejecutivos clásicos.

Sin embargo, los verdaderos síntomas de decadencia del Poder Ejecutivo, es menester buscarlos en el amplio autonomismo que consagra la Constitución de 1917 en el orden municipal, electoral, industrial, cultural, de previsión social, etc. No se trata ya de una simple transformación de estructuras. Con el autonomismo de 1917, se asiste a la descomposición de la autoridad ejecutiva en la esencia misma de la institución. ¿Qué significado atribuir, en efecto, a las autonomías *especiales* que desplazan y dispersan la función administrativa, transformando al Ejecutivo en un órgano de mera autoridad jurisdiccional? Ejecutivo y Juez, ¿no son acaso términos implicantes? La transformación del Ejecutivo en un tribunal de lo contencioso, señala de un modo visible su declinación como poder público. Sobre una parte considerablemente importante de la Ad-

ministración nacional, el Ejecutivo ha perdido sus funciones administrativas — de naturaleza discrecional — para recoger funciones jurisdiccionales, de esencia contenciosa. El órgano autodinámico y activo, se ha transformado en órgano inerte y pasivo, cuya autoridad es menester provocar por la vía de los recursos. Han cesado sus funciones de ingerencia directa en la actividad de los servicios descentralizados, desapareciendo la jerarquía administrativa y las resoluciones dictadas de oficio, para recoger una potestad jurisdiccional, que requiere pedimento de parte para su ejercicio, y que se encuentra condicionada y limitada por los cánones de un ritual procesal.

§ 36. Esta *mutación de funciones,* operada en el Poder Ejecutivo, constituye un fenómeno histórico de incuestionable trascendencia política. Es seguro que, con la madurez del sentimiento democrático, la fórmula descentralizadora se extenderá mañana a nuevos servicios y a diversas actividades públicas. Por tal modo, la autoridad del Ejecutivo se encuentra desde ya seriamente amenazada por este progreso incesante del *elemento jurisdiccional;* que se desarrolla hoy en desmedro del elemento *discrecional.* El problema se presenta en términos claros: progresa la fórmula autonómica porque los servicios públicos por su carácter técnico, exigen cada vez más, una gestión compleja y especializada. Esta fórmula autonómica, debe por fuerza estar contenida en un régimen de tutela jurisdiccional (1).

El aniquilamiento del Ejecutivo como Poder político, será un hecho incuestionable. La autonomía de los servicios públicos engendrará una verdadera neofederación de instituciones administrativas, donde el

(1) A. Demicheli, ob. cit. Caps. VI y VII.

Poder Ejecutivo actual habrá sido suplantado por un tribunal central de lo contencioso, encargado de fallar los recursos que provoque la actividad administrativa de los servicios descentralizados. Por tal modo, el Derecho político y administrativo devienen derechos *de garantía.* La descentralización es fórmula de garantía para los servicios públicos y para sus administradores; la jurisdicción administrativa es fórmula de garantía para los administrados.

§ 37. Pese a lo expuesto, no es difícil que la evolución política asuma, en lo futuro, proporciones inusitadas e imprevisibles. Para desentrañar el porvenir político, es menester fijar la atención en aquellos fenómenos actuales, que se ofrecen como síntomas anunciadores del sentido de la evolución. En tal supuesto, ¿qué significado atribuir a las autonomías *municipales y electorales,* tal cual se practican en nuestro régimen? Los *Gobiernos locales,* se ofrecen a la observación, como organismos públicos independizados de la matriz administrativa, por ruptura de todo enlace jerárquico, y aun contencioso; respecto a ellos el Ejecutivo ha perdido, no ya su antigua función de ingerencia, sino que también hasta las potestades jurisdiccionales que ejerce aún hoy sobre el régimen autonómico especial. Como única función coordinadora, ha recogido simplemente la de entablar recursos ante el Parlamento en casos preceptivos, de estricta interpretación. Un ejecutivo recurrente es, en realidad, una novedad política de difícil catalogación. ¿Qué pensar, por último, de los organismos electorales que funcionan con entera y cabal independencia del Ejecutivo, — como entidades *libres,* — sin relaciones ni enlaces administrativos de especie alguna?

La autonomía municipal y electoral, muestran al vivo el desplazamiento del eje natural de gravitación

política. La función tutelar y coordinadora compete al Parlamento — por órgano de la ley — o a las entidades integrantes del Parlamento, mediante fallos o resoluciones de cada Cámara o de la Asamblea General. (§ 23) El Poder Ejecutivo se ha transformado en órgano de vigilancia y de alzada contra determinadas resoluciones comunales (§ 20 - § 21). No es posible constatar en el Derecho público moderno, un síntoma de aniquilamiento político más profundo que el señalado.

Trátase indiscutiblemente de una transformación de estructura y de esencia, de principios formales y de concepciones políticas, reveladora del lento declinar del Poder Ejecutivo como centro de autoridad administrativa, que comienza a perder, — aún en nuestro régimen actual de evidente transición política, — hasta aquella función jurisdiccional que, en principio, parecía ser el término de la evolución señalada.

§ 38. Si de la realidad actual pasamos a las hipótesis previsibles, la decadencia y la mutación de funciones del Ejecutivo, se presenta como un hecho lógico, encadenado al incremento constante del autonomismo administrativo. Con el autonomismo desaparece la necesidad del Ejecutivo como Poder político. Un Consejo de lo contencioso-administrativo y el Parlamento, pueden ejercer esa función coordinadora y orientadora que se exigía antes de la Administración central. El Poder administrador se habrá dispersado entonces, en todos y en cada uno de los servicios públicos autónomos, contenidos en un régimen de tutela jurisdiccional confiada al tribunal de lo contencioso que reemplazará al Ejecutivo actual. Con relación a ciertos servicios públicos, esta evolución se podrá operar sin dificultad alguna, impuesta por exigencias técnicas de los servicios. En cambio, existen otros servicios que, como los de guerra y policía de seguridad, exigirán un mayor

grado de madurez democrática, antes de que pueda pensarse en su descentralización. La fuerza pública, hoy por hoy, requiere un régimen de rígida centralización. Los servicios militares constituirán, a buen seguro, el último batuarte de la autoridad ejecutiva al modo clásico.

§ 39. Como particularidad resaltante, cabe señalar que la función administrativa al desplazarse a las corporaciones autónomas, se ha *industrializado*. Es indudable que esa gran variedad de empresas públicas — de patrimonios multimillonarios — no podían ser dirigidas por la Administración central, mediante sus métodos jerárquicos, ni mediante sus normas rígidas de contabilidad. De aquí el sistema descentralizador, ensayado de modo general en las diversas leyes orgánicas sancionadas de 1911 en adelante. Tampoco podían ser dirigidos esos servicios por las corporaciones autónomas, mediante los métodos y principios de Derecho público. Ello hubiera implicado la *burocratización* de los servicios industriales y comerciales del Estado, decretándose de tal modo su fracaso seguro. Por dicha razón, el dominio industrial del Estado — integrado por una serie grande de instituciones autónomas, en el doble aspecto funcional y patrimonial, — fué dotado de tan amplias facultades de gestión, que ha permitido el desarrollo de métodos propios, facilitando su asimilación casi absoluta al comercio privado. Trátase, en suma, de empresas públicas, que proceden como empresas privadas. Han cambiado de dueños, pero han conservado sus métodos. De aquí la transformación industrializadora, — empresista — tanto de la contabilidad pública como de los principios reguladores de la actividad administrativa. Estos resultados fecundos se obtienen, naturalmente, con la simple descentralización administrativa. Al quedar libradas las entidades autónomas,

a su solo esfuerzo, tienden a su propia superación en un régimen rico en estímulos, que permite la elaboración de métodos y de principios propios, destinados a satisfacer con eficacia las necesidades de cada servicio. Por ello se nota en todos los institutos descentralizados una reacción evidente contra la burocracia y sus sistemas asfixiantes.

A mayor abundamiento, cabe señalar esta tendencia *industrializadora,* en el art. 100 de la Constitución. Se consagran en su texto los principios fundamentales de organización *industrial;* pero al mismo tiempo, se extienden estos principios a una gran variedad de servicios públicos que, — como los culturales o de previsión social, — no se caracterizan, precisamente, por su naturaleza comercial.

§ 40. Otra consecuencia manifiesta de esta profunda transformación es, sin duda, *la especialización orgánica* de los servicios públicos (1).

La especialización orgánica constituye hoy un imperativo categórico en la nueva organización descentralizada. El Estado concede autonomía a los servicios públicos, para la realización de una actividad concreta y específica. En esa actividad, se circunscribe totalmente la función del instituto descentralizado. Dentro de *su* servicio — en la justa medida de su especialización — constituye un organismo autónomo, con derecho propio a su función. La especialización orgánica, traza una esfera de acción que limita y define la función del instituto autónomo. Más allá de esa esfera, cesa su actividad y su capacidad de ejercicio.

§ 41. El régimen dominante sobre el punto, puede calificarse de *concesión expresa de poderes.* (§ 117

---

(1) A. Demicheli, "Los Entes Autónomos", Cap. XIII.

y siguientes). Las diversas leyes orgánicas, en todos los órdenes, — especiales, municipales, etc. — fijan en concreto, los cometidos orgánicos de cada servicio, trazando, al mismo tiempo, preceptivamente, el límite y la dirección de sus poderes. El Ente autónomo ejercita así poderes expresamente delegados.

§ 42. Por tal modo la función administrativa al desplazarse y especializarse, adquiere una *concreción técnica* desconocida en el régimen administrativo precedente. Bajo el imperio de los principios unitarios y centralizadores, la función administrativa se desarrollaba de manera difusa, al confiarse, totalmente, a la Administración central y única. En cambio, con la dispersión de la función administrativa, se ha obtenido, en el nuevo régimen descentralizado, su especialización orgánica y su concreción técnica. Glosando las frases de Spencer, puede decirse que la función administrativa ha evolucionado de la homogeneidad incoherente e indefinida, a la heterogeneidad coherente y definida. Bajo el viejo régimen, la función administrativa era homogénea, puesto que se concentraba exclusivamente en el Ejecutivo central; pero, se desarrollaba coetáneamente, de un modo incoherente e indefinido sobre todos los servicios públicos. En el nuevo régimen, por el contrario, la función se desarrolla de manera heterogénea, — en múltiples entidades — pero, dentro de cada entidad, de modo coherente y definido.

§ 43. Otra característica resaltante del desplazamiento y de la industrialización de la función administrativa es, sin duda, el incremento de la *pluripersonalidad* directiva de los servicios públicos descentralizados. Por imitación de lo que ocurre en las grandes empresas privadas, la dirección administrativa de las empresas públicas se confía hoy exclusivamente a cole-

gios o directorios. La dirección unipersonal queda relegada a los servicios centralizados. Se entiende que la pluripersonalidad directiva es condición esencial, — *sine qua nom* — para el desarrollo de la autonomía. La dirección unipersonal de los servicios *autónomos,* implicaría el encumbramiento de una serie grande de feudatarios administrativos (1). Fuera de ello la dirección pluripersonal — abstractamente considerada — ofrece posibilidades de un rendimiento más fecundo.

§ 44. Las consecuencias directas de esta intensa dispersión del Poder administrador, son en verdad incalculables. En todos los órdenes pueden señalarse interesantes manifestaciones de renovación administrativa.

Una de las transformaciones más relevantes en este sentido es, sin duda, *la libre contratación interadministrativa.* Aniquilada definitivamente la potestad reglamentaria de la Administración central con relación a los servicios públicos descentralizados, estos servicios, acicateados por complejas y crecientes necesidades, se ven en la obligación imperiosa de contratar los unos con los otros. Contratan hoy más o menos libremente, los distintos servicios industriales entre sí, y éstos con los municipios. En muchos casos, dichos contratos están impuestos hasta por la propia monopolización de los servicios industriales. El contrato de seguro constituye un ejemplo típico. Se puede afirmar que no existe ningún organismo autónomo que no tenga celebrados múltiples contratos con el Banco de Seguros del Estado. Algo semejante acontece con el alumbrado eléctrico, servicio de carácter monopolista confiado en toda la República a las Usinas Eléctricas del Estado. Con el

(1) A. Demicheli, ob. cit. pág. 312.

Banco Hipotecario del Uruguay y con el Banco de la República, contratan día a día las demás entidades autónomas. Este último Banco es, además, el prestamista corriente de los Gobiernos locales. Esta contratación interadministrativa va más allá de los contratos consensuales. Se extiende también a los contratos solemnes, realizándose frecuentes transacciones sobre bienes inmuebles.

Se explica y se justifica sin dificultad el enorme incremento que han tomado estos contratos entre entidades administrativas. Es una de las múltiples consecuencias de la dispersión del Poder administrador. En un régimen unitario, de funciones concentradas, la potestad reglamentaria del órgano administrativo mayor, podía distribuir obligaciones entre los servicios públicos, regulando su actividad y proveyendo a las necesidades funcionales de cada servicio. En cambio, en nuestro régimen actual de *fueros,* dispersa la potestad reglamentaria del Ejecutivo, y desprendidos definitivamente de la matriz administrativa todos los servicios públicos descentralizados, se ven las entidades autónomas en la obligación ineludible de dar satisfacción a sus necesidades más imperiosas, mediante la libre contratación entre ellas.

He aquí, en suma, un nuevo y complejo aspecto de la función administrativa, impuesto por la patrimonialización autonómica de los servicios. En el fondo, trátase del Estado contratando con el Estado, mediante un desdoblamiento complejo de su personalidad (1). —

(1). Al concederse en la Cámara de Representantes a los Gobiernos locales la facultad de contratar empréstitos para obras públicas, se registró el siguiente diálogo:

Sr. Rossi ¿Y si hubieran obras interdepartamentales que interesan a un departamento a la vez que a otros?

En la técnica administrativa, — demasiado dominada todavía por los preconceptos heredados del régimen político precedente, — carecen estos contratos interadministrativos de una adecuada sistematización jurídica.

Cabe señalar también que no se ha llegado aún a la estructuración de una jurisdicción adecuada. Pero es absolutamente seguro que un día llegará en que, junto a la regular ordenación jurídica de los contratos interadministrativos, se erigirá una jurisdicción de lo contencioso, con competencia propia para sustanciar y fallar los *litigios del Estado con el Estado,* emergentes de su compleja actividad contractual.

III

TRANSFORMACIONES DE LA FUNCION LEGISLATIVA

§ 45. En el Estado moderno, acontece con la *función legislativa* algo semejante a lo señalado con respecto a la función administrativa. Se constata a la vez su limitación, su desintegración y su dispersión.

En el régimen político individualista la *función legislativa* sólo sufría dos limitaciones fundamentales: 1.º) En el *orden privado,* se encontraba restringida por los derechos naturales o individuales, inherentes a la personalidad humana. Era éste en síntesis, el problema de la Soberanía frente a la Libertad. De aquí la faz *dogmática* del constitucionalismo. 2.º) En el *orden públi-*

Sr. Ramírez. — Cada departamento costearía las suyas.

Sr. Rodríguez Larreta. — Es claro. *Habría que hacer contratos entre los departamentos,* como se hace entre las provincias de los Estados Confederados". (Diario Oficial, 1919, 4.º Trim. pag. 896—897).

co, la función legislativa se hallaba limitada por los derechos constitucionales de los poderes Ejecutivo y Judicial. Era éste el problema de la división y separación de poderes en el Estado. De aquí la faz *orgánica* del constitucionalismo. (Infra Cap. III).

En el Estado moderno, se señala una tercera y capital *limitación,* impuesta por los derechos *constitucionales* de los organismos descentralizados. La *constitucionalización* del principio autonómico, comporta una restricción profunda y permanente de la autoridad legislativa, — condicionada y limitada por los derechos constitucionales de las entidades autónomas.

En un régimen centralizado, — régimen de delegación precaria de funciones administrativas, esencialmente revocables, — tanto el problema municipal, como el problema general de organización de los servicios públicos, constituían simples problemas *legales y reglamentarios,* con prescindencia de los principios constitucionales. Pero, con el avance moderno de las fórmulas descentralizadoras, se produce en todos los órganos centrales una verdadera desconcentración de potestades políticas y administrativas. Se restan *constitucionalmente,* potestades y funciones a los poderes centrales, desplazando esas potestades y funciones a los órganos autónomos, locales o especiales. Tal retaceo de prerrogativas constitucionales, constituye, por esencia y definición, materia típicamente constitucional. Es éste, un nuevo aspecto constructivo y orgánico de las Cartas políticas que, coetáneamente con la elaboración del régimen político nacional, abordan la *constitucionalización* de los diversos regímenes descentralizados. Trátase, en síntesis, de un avance de la *función constituyente,* que desmedra y amengua la función legislativa.

La existencia de este doble constitucionalismo orgánico y dogmático, aplicable a todos los institutos des-

centralizados, implica, — como hemos dicho, — una profunda y sustancial limitación de la función legislativa. El Parlamento moderno, encuentra limitaciones insalvables de autoridad, en los fórmulas descentralizadoras, de origen constitucional. Tienen los institutos descentralizados, derecho a las formas y a las garantías constitucionales. Constituyen, en suma, organismos públicos, de poder derivado, emergentes de una actitud positiva del Constituyente.

§ 46 La evolución moderna del Derecho político, paralelamente con la limitación señalada de la función legislativa, origina también la *desintegración* y la *dispersión* de esta función. Algunos ejemplos ilustrarán suficientemente el punto. *La función impositiva* constituye un primer ejemplo típico. Bajo el régimen político precedente, la creación de impuestos era función privativa del Parlamento, cuyo ejercicio inicial pertenecía, por tradición democrática, a la Cámara baja. En cambio, en la actualidad, por mandato expreso del art. 133 de la Constitución, la potestad impositiva pertenece también a las Asambleas Representativas de las localidades. La función se encuentra compartida entre el Parlamento Nacional y los Gobiernos locales. Configúrase, en resumen, una verdadera desintegración y dispersión de la vieja potestad parlamentaria, de naturaleza privativa e indelegable.

Ocurre lo propio con una serie grande de potestades de naturaleza legislativa, — contratación de empréstitos, sanción de presupuestos, organización de los servicios públicos locales, estatutos de funcionarios etc. — que son ejercidas hoy por la mayor parte de las entidades autónomas, municipales o especiales. Sería obvio abundar en detalles; nos basta con la constatación del hecho: la potestad reglamentaria de naturaleza

especializada, se ensancha cada vez más en desmedro de la ley.

El fenómeno es lógico. La complejidad y la variedad creciente de los servicios públicos, — locales y especiales, — plantean una serie tan múltiple y variada de problemas, que escapan forzosamente a la previsión legislativa. Se explica sin dificultad, que en la simplicidad mecánica del régimen político precedente, toda la función legislativa se haya concentrado en la ley, como toda la función administrativa se concentraba en el Ejecutivo. La evolución compleja del Estado moderno, ha concluído definitivamente con este estado de cosas. La función legal del Estado, se dispersa, — especializándose o regionalizándose, — de parecida manera que la función administrativa. La parlamentarización de los Gobiernos locales, es un ejemplo vivo de esta transformación.

IV

LA FUNCION JURISDICCIONAL

§ 47 Nos resta por considerar brevemente las principales transformaciones de la función jurisdiccional. No es el momento de abordar ahora el vasto y complejo problema de la jurisdicción administrativa. Nos limitaremos a señalar las particularidades más relevantes de la función jurisdiccional, de acuerdo con las últimas transformaciones de nuestro Derecho político.

En primer término, cabe una constatación fundamntal: la función jurisdiccional no es ya una y única, — indivisible, — como sucediera en el régimen precedente. Trátase hoy de una función dispersa y multiforme, ejercida en general, de modo complejo, por casi todos los poderes del Estado.

En principio, corresponde el ejercicio de la función al Poder Judicial ordinario, tanto en lo contencioso penal, civil y mercantil, como en lo contencioso administrativo. Pero las excepciones son numerosas e importantes:

1.o — Lo *contencioso electoral* es función privativa del Poder electoral y de los órganos electivos.

2.o — El art. 100 de la Constitución erige al Consejo Nacional de Administración, en tribunal de lo contencioso con respecto a los servicios autónomos especiales.

3.o — La ley orgánica municipal confiere al Parlamento función jurisdiccional, con respecto a los Gobiernos locales, particularmente en los recursos por ilegalidad o inconstitucionalidad.

§ 48. Es cierto que, en estos dos últimos casos, se trata de recursos que tienden al *mantenimiento* o a la *revocación* de actos administrativos o legislativos emanados de las entidades descentralizadas. La naturaleza intrínseca de la cuestión es *contenciosa;* pero la cuestión en sí es ajena a lo contencioso administrativo *de reparación,* que plantea lo contencioso típico contra la Administración.

En nuestro régimen actual, lo contencioso administrativo de *reparación,* compete de modo general, a la jurisdicción ordinaria en todos los casos de *lesión de derechos,* provocados por la actividad administrativa de los órganos centrales, especiales o locales. El sistema es asimilable, — en cuanto a la competencia, — al sistema *judiciario* anglo-norteamericano. Trátase de un sistema rudimentario, que ha quedado rezagado en el avance general de las instituciones políticas (Ver Tomo II).

§ 49. En nuestro concepto, el porvenir de lo *contencioso - administrativo* es evidente. Su desenvolvi-

miento futuro será una consecuencia forzosa del progreso de la *especialización orgánica* de los servicios. (1). Con la especialización orgánica, tiende a desaparecer la acción difusa de la Administración. La actividad administrativa, al especializarse y diferenciarse, adquiere una *concreción técnica* desconocida hasta hoy. En el nuevo régimen político, los tribunales de lo contencioso-administrativo, constituirán el *custodio* de la especialización orgánica, de los servicios. Por tal modo, la especialización orgánica, al trazar el límite lícito de la actividad administrativa, tiende a transformarse en principio político, fecundo y orientador. El dará contenido científico a la jurisdicción administrativa. Para que el Derecho administrativo devenga un derecho de *garantía* eminentemente protector de los administrados, — lo que entraña un profundo problema democrático, — es indispensable la expansión sistemática del principio de la especialización orgánica de los servicios públicos.

§ 50. En tal sentido, la acción transformadora de la *especialización orgánica* está dotada de mayor fecundidad que la noción del *servicio público* de Duguit, y que la noción de *autonomía* de Posada.

Para Duguit es incuestionable la descomposición del poder etático de los gobernantes, transformado hoy en la obligación que se les impone de hacer funcionar los servicios públicos. La proposición es exacta; pero, ¿hasta dónde llega el servicio público? ¿cómo distinguir la usurpación, la desviación o el exceso de poder? Duguit se debate en un círculo vicioso: todo acto administrativo es atacable jurisdiccionalmente cuando es contrario al servicio público, o se inspira en motivos ajenos al servicio público. En el fondo, se trata de una ver-

(1) A. Demicheli, ob. cit. Cap. XIII.

dadera petición de principios que, por sí sola, no alcanza a proteger eficazmente a los gobernados frente a los gobernantes, puesto que el servicio público queda definido por sí mismo. (1).

§ 51. Posada, en cambio, desarrolla la noción más fecunda de *la autonomía,* como poder ético del Estado para regirse y dirigirse según una estimación moral de valores. La *autonomía* es así, en su cátedra ilustre, una cualidad moral del Estado que lo limita como poder, y que contiene tal fuerza y eficacia que le permite dominarse a sí mismo, dándose su norma y elaborando jurídicamente las normas objetivas de derecho positivo (2).

§ 52. En el fondo, ambos maestros han observado un hecho exacto: la descomposición del poder de los gobernantes, y la transformación de su actividad, que se reduce a la obligación de hacer funcionar los servicios públicos (Duguit) — con la limitación del poder ético de su autonomía, como cualidad moral (Posada).

El concepto de Posada es complementario del de Duguit; pero no alcanza a limitar eficazmente el poder etático de los gobernantes, puesto que se deposita en ellos la cualidad subjetiva de contenerse a sí mismo.

A nuestro juicio, el principio de la *especialización orgánica,* complementa notablemente la concepción de los maestros, al limitar *prácticamente* el poder de los gobernantes y de los administradores, en garantía de los administrados y de los propios servicios públicos. La *especialización orgánica,* en efecto, traza el límite y

---

(1) V. Duguit, *"Las Transformaciones del Der. Público."*

(2) V. Posada, *"Tratado de Der. Político" y "La Crisis del Constitucionalismo".*

la dirección de todos los servicios públicos en general. La fecundidad del principio es ilimitada.

En el nuevo sistema de Derecho administrativo y político, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, será el celoso y eficaz custodio de la especialización orgánica. Ella indicará a los jueces administrativos la existencia del abuso, del exceso, de la desviación o usurpación de poder. Su naturaleza esencialmente *objetiva,* obviará toda dificultad.

Por tal modo, el crecimiento vigoroso del Derecho administrativo, queda asegurado y garantido, con la armonía de dos elementos fundamentales: la *descentralización administrativa,* extendida de un modo *especializado* a todos los servicios públicos en general, — en garantía de los propios servicios, — y la *jurisdicción de lo contencioso,* en protección de los administrados.

SEGUNDA PARTE

El Gobierno local Autónomo

CAPITULO III

CONSTITUCIONALIZACION DEL GOBIERNO LOCAL

SUMARIO: 53. Carácter constitucional del Gobierno local. — 54. Naturaleza política del problema. — 55. Necesidad jurídica de la constitucionalización municipal. — 56. Función dogmática o declarativa de la Constitución. — 57. El Poder Constituyente. — 58. La fuerzas directrices y propulsoras del Estado. — 59. Personalidad política de los departamentos. — 60. Su influencia. — 61. Problemas de estructura y de funcionamiento que presuponen. — 62. Actitud científica ante el problema local. — 63. Su significado político. — 64. Diferencia con el régimen nacional. — 65. Principios básicos constitucionales. — 66. Los mandatos constitucionales incondicionados. — 67. Su enumeración. — 68. Mandatos incondicionados relativos. — 69. Idem absolutos. — 70. Id. declarativos. — 71. Id. limitativos expresos. — 72. Id. limitativos implícitos. — 73. Id. rígidos y flexibles. — 74. Los mandatos condicionados. 75. Derechos constitucionales de los Gobiernos locales. — 76. Su clasificación. — 77. La estructuración y división de poderes. — 78. La Legislatura única y las administraciones plurales. — 79. Organización constitucional. — 80. Parlamentarización unicameral del Gobierno local. — 81. Democratización del régimen. — 82. El principio autonómico. — 83. La autonomía funcional. — 84. La autonomía patrimonial. — 85. Localización de las judisdicciones municipales.

§ 53. El problema político del Gobierno local autónomo, es un problema *constitucional* por excelencia, tanto desde el punto de vista del constitucionalismo

orgánico como del *dogmático* (1). El *constitucionalismo orgánico* — conforme a la definición de los maestros españoles — se refiere a los poderes políticos, tendiendo a su ordenamiento en un régimen concreto. El *constitucionalismo dogmático,* por el contrario, se refiere principalmente a la personalidad individual, tendiendo a su protección eficaz mediante declaraciones abstractas de derechos. Desde cualesquiera de estos puntos de vista, el Gobierno local autónomo plantea problemas esencialmente constitucionales.

Orgánicamente considerado, el régimen autonómico local, contribuye al ordenamiento constructivo del Estado. Trátase de fórmulas de organización administrativa, coexistentes con las fórmulas organizadoras del régimen político nacional.

Todas ellas persiguen concomitantemente la misma finalidad constructiva. La relación de las unas con las otras, es jurídicamente inseparable. Revistiendo naturaleza orgánicamente constitucional, todos aquellos

---

(1) Señaló Giner con toda precisión (ver *"Principios de Derecho Natural"*), la división de *lo constitucional* en dos partes nítidamente diferenciales: *la orgánica y la dogmática.* El constitucionalismo *orgánico* está constituído por las fórmulas políticas que tienden a ordenar el Poder público, organizándolo en un régimen "que comprende los preceptos normativos, relativos a la organización, funciones y relaciones de los poderes del Estado". (Posada *"La Crisis del Constitucionalismo",* Madrid, 1925, pág. 19).

El constitucionalismo *dogmático* se refiere a las declaraciones fundamentales de derechos; comprendiendo "esa parte o elemento *dogmático,* declarativo, con sus fórmulas definidoras que consagran determinados principios, por ejemplo, la fuente o residencia de la soberanía, las condiciones y garantías de la personalidad, etc. El resto de las Constituciones, o sea las disposiciones sobre *organización de poderes, determinación de las funciones de éstos y de las Magistraturas supremas,* forman la parte o el elemento *orgánico* que es el constante en las Constituciones, aun en las más concretas y limitadas" (Posada *"Tratado de Derecho Político",* T. II, ed. 1916, págs. 13 y 14).

principios que se dirigen a la estructuración de los poderes fundamentales del Estado y a la definición de sus potestades políticas y administrativas, reviste naturaleza constitucional, toda fórmula o toda norma que tienda a modificar la estructura de los poderes centrales, o a limitar sus potestades de mando. La regla y la excepción deben correr la misma suerte. El Gobierno local autónomo, se encuentra exactamente en este caso, desde que sus derechos autonómicos restringen y limitan las potestades públicas de los órganos supremos del Estado, en el triple orden administrativo, legislativo y jurisdiccional.

§ 54. La necesaria constitucionalización de los Gobiernos locales está impuesta todavía, por la naturaleza intrínseca del problema. Trátase en el fondo de un *problema de Estado*: el régimen descentralizado local contribuye a la perfilación política de un Estado. En nuestro caso no se trata ya del tipo de Estado unitario del constitucionalismo precedente; tampoco se configura el tipo federal. Aseméjase nuestro sistema al tipo orgánico — pluricelular — que se cumple en Inglaterra (1). En su consecuencia, la función animadora del *self government* local, sólo puede competir al poder organizador del Estado, es decir, al Constituyente.

(1) Posada señala tres tipos diferentes de Estados:- 1º. Inglaterra, tipo del Estado *orgánico,* producto de un proceso histórico, compuesto por los individuos y *las entidades* y *corporaciones,* entrañando todo una estructura social compleja. 2º. Los Estados Unidos y Alemania, tipos *federales*. 3º. "Francia y España realizan por el contrario, tipos de organización política simple — un Estado cada Estado — con predominio del elemento individual y de la preocupación *burocrática,* todo ello hoy, por lo demás, *en profunda crisis merced a la tendencia descentralizadora-local y por servicios*". (Ver *"Tratado de Derecho Político"*; T. II, 2.ª ed. 1916, pág. 552-553; *"Crisis del Constitucionalismo"*, 1925, págs. 25-26).

En los Estados de tipo unitario (Francia, España, Uruguay antes de 1917), *el problema municipal* no alcanzaba, en verdad, a revestir naturaleza intrínsecamente constitucional. En los regímenes unitarios — de funciones concentradas — el constitucionalismo se limita exclusivamente, a la organización política de los poderes centrales. Son ellos los únicos órganos que recogen el Poder público: soberanía. El constitucionalismo orgánico de las Cartas unitarias se concreta, así, a la estructuración del *trias política.*

Si en nuestra Constitución de 1830 se aborda el tema municipal, es por virtud de la democratización del régimen (elección directa de las autoridades locales), que sólo pudo ser consagrada por vía constitucional (art. 123). Fuera de ello, el problema político de los municipios de 1830 — jerarquizados al Ejecutivo central — es ajeno al viejo constitucionalismo. Bajo el imperio de la Carta de 1830, la Administración pública era comparable a aquella gran nebulosa compacta que imaginara Laplace en su hipótesis sideral.

En cambio, bajo el imperio del constitucionalismo del año 1917, por obra del movimiento descentralizador, prodújose la ruptura y la fragmentación de la nebulosa administrativa. Esta transformación orgánica, operada en la estructura política del Estado, relaciónase directamente con los principios de la *soberanía nacional.* Los Gobiernos locales se desprendieron de la matriz central, como fragmentos políticos de la personalidad soberana del Estado. La organización de un régimen de soberanía "pluralista", — personalidad etática múltiple y dispersa, — es función privativamente constitucional, vedada en absoluto a todo poder público de autoridad derivada, cual es el Legislativo (1).

---

(1) "La reforma local y municipal no ha sido un episodio de un país o de varios; ha respondido en general, *a un movimiento de*

§ 55. La elevación del régimen autonómico local al rango jurídico de ley constitucional, — lejos de ser un simple expediente formal de las Cartas, — está impuesta por una necesidad política permanente. Si las excepciones a las prerrogativas constitucionales de los poderes públicos — inherentes al régimen descentralizador — pudieran consagrarse por leyes ordinarias, es incuestionable que, en los hechos, quedaría falseado el propio constitucionalismo. El Poder Legislativo se encontraría en evidente situación de preeminencia política frente a los otros poderes, rompiéndose esa igualdad abstracta que condiciona la coexistencia de tres poderes centrales.

§ 56. Fuera de ello, cabe todavía una razón sustancial, de fondo, que por sí sola alcanza a justificar la constitucionalización del régimen autonómico local. La finalidad última, en efecto, de esta nueva faz del constitucionalismo *orgánico*, es en un todo semejante a la función protectora del constitucionalismo *dogmático*. Con la constitucionalización de las fórmulas descentralizadoras, se logra la estabilización institucional de los Gobiernos locales o especiales, colocados más allá

---

renovación exigido por el proceso de constitucionalización de los Estados. En Inglaterra, en Francia, en Alemania, en España, *la constitucionalización aplícase primero a los poderes centrales*. Esa significación tiene el primer momento del régimen constitucional; pero luego la *constitucionalización se manifiesta en la elaboración del régimen administrativo*, y en lo que en Inglaterra se ha llamado *parlamentarización de los núcleos locales*, que se inicia con la reforma municipal de 1835, consecuencia de la reforma electoral de 1832. Prusia acentúa la formación de su nacionalidad con la reforma municipal inspirada por Stein; mientras Francia acomete la reorganización local por obra de la reconstitución napoleónica. En cuanto a España, el régimen constitucional ha tenido una repercusión inmediata en la reforma municipal que se inicia en 1813". (Posada, *"Crisis del Constitucionalismo"*, pág. 26).

de la inestabilidad democrática, al amparo de todo cambio brusco de gobierno o de opinión. En este sentido las fórmulas descentralizadoras, son fórmulas de *garantía,* que cumplen una función tutelar, semejante a la función del constitucionalismo dogmático.

Para encarar el problema del Gobierno local, desde este punto de vista, es menester ampliar los términos con que Giner y Posada definen el constitucionalismo dogmático. Por constitucionalismo dogmático entienden los maestros españoles, aquellas normas de corte declarativo, encaminadas preferentemente a la protección abstracta de los derechos naturales de la personalidad humana. Excepción hecha del principio de la soberanía nacional, tal era el problema del constitucionalismo dogmático bajo el imperio del Derecho político clásico. Frente a la personalidad *soberana* — indivisible — del Estado, únicamente se levantaban las personalidades *libres* de los seres físicos. El Derecho político precedente, — *individualista* en el orden privado, pero *imperialista* en el orden público — se encuentra totalmente dominado por el problema de la Libertad frente a la Soberanía.

La evolución compleja del Estado moderno, — eminentemente *orgánica* — extiende hoy los términos y el alcance de lo *dogmático* constitucional. Con los principios descentralizadores se produce la fragmentación de la soberanía nacional. Surgen dentro del Estado — en su propio contenido orgánico — múltiples y variadas personalidades de derecho público, dotadas de sustantiva individualidad. Por tal modo, el problema del Derecho constitucional declarativo y tutelar, no queda limitado ya a los individuos frente al Estado, se extiende también a todas las personalidades públicas, titulares de derechos inalienables, consagrados en fórmulas constitucionales, incondicionadas, absolutas, colocadas más allá de la voluntad legislativa ordinaria.

Este problema ha sido claramente entrevisto por Don Adolfo Posada al estudiar nuestras instituciones autónomas:

"La afirmación constitucional y jurídica del "ente autónomo" — dice — o es una pura ficción sin trascendencia, o significa algo de análogo valor jurídico *a la declaración de los derechos del hombre.* Así como en ésta se reserva al ciudadano — como hombre — una esfera privadísima — una personalidad sustantiva — "ser de derecho", el reconocimiento del "ente autónomo" eleva a éste a la condición de personalidad sustantiva, *capaz* de generar y de regular una *propia* vida jurídica, pero en este caso contenida en el sistema de derecho positivo y constitucional de un Estado, y aunque sea formando parte de su estructura" (1). Estas constataciones, rigurosamente exactas, se pueden extender a todas las instituciones autónomas, sean especiales, locales o electorales, que todas encarnan una personalidad sustantiva, tutelada constitucionalmente en fórmulas de análogo valor jurídico a la declaración de los derechos del hombre.

II

CARACTER POLITICO DE LOS DEPARTAMETOS

§ 57. El Constituyente es, por antonomasia, el supremo poder del Estado, generador y regulador de las energías políticos del conglomerado social. Abstractamente, trátase de un poder omnímodo, absoluto, incontrastable. Toda autoridad política deriva de él. El Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, son meros

(1) "Los Entes Autónomos y la Constitución del Uruguay" en *"La Nación"* de Buenos Aires del 4 de Febrero de 1925.

poderes subordinados a la voluntad suprema del Constituyente, que distribuye discrecionalmente la energía política del Estado, bajo las condiciones y modos que se especifican en las Cartas. La elección del régimen nacional de gobierno, es obra reflexiva del Constituyente; la consagración del autonomismo administrativo, es también obra suya. Jurídica y políticamente hablando, es inconcuso que quién puede crear, puede destruir lo creado, suprimiendo o modificando los poderes o las entidades animadas en ejercicio de una potestad privativa y soberana. El mantenimiento del régimen republicano — representativo, — que es lo fundamental en nuestro constitucionalismo, — depende de la voluntad constituyente. A *fortiori,* el mantenimiento del autonomismo administrativo en sus múltiples aspectos, — que es lo accesorio y secundario, — depende de la misma voluntad constituyente. El Cuerpo constituyente puede aniquilar todas las autonomías administrativas y transformar totalmente el régimen de gobierno y la fisonomía política del Estado, llevándonos sucesivamente al unitarismo, al parlamentarismo, a la monarquía o al unicato.

§ 58. Pero, este poder supremo y avasallante en la abstracción de los principios puros, actúa en la realidad viva de los hechos, bajo el imperio de las fuerzas directrices y propulsoras del Estado. El querer colectivo determina y orienta su acción; las idealidades políticas del conjunto social, condicionan su conducta como poder. De aquí que todo absurdo constitucional quede de antemano descartado por virtud de las fuerzas representativas, que orientan su actividad animadora hacia la realización de las aspiraciones comunes.

El Constituyente, en suma, se limita a recoger hechos concretos, de raíces populares, emergentes de los grandes movimientos de opinión. Entre ellos, el constitucionalismo municipal, tiene su orígen en las realidades

positivas del Estado. En nuestra tradición política, *los departamentos* constituyen hechos reales, — condensaciones sociales y políticas, — dotados de específica personalidad. Estos núcleos locales de vida propia son, en verdad, *anteriores al acto constituyente*. Por tal modo, su reconocimiento constitucional estaba implícitamente impuesto por su propia personalidad sustantiva.

§ 59. Es verdad que en la abstracción de los principios constitucionales de 1830, *los departamentos* eran meras dependencias administrativas, jerarquizadas al Gobierno central. Pero, el desarrollo de la vida nacional, elevó bien pronto el problema *administrativo* de los municipios departamentales, al rango de problema *político*. Las fuerzas vivas del Estado, rompieron fácilmente los moldes cristalizados del constitucionalismo unitario. La autonomía departamental, — mera aspiración política en un principio, — fué luego recogida en nuestra legislación orgánica municipal, — más o menos al margen de la Constitución de 1830.

La evolución se explica sin dificultad. Al desarrollar su vida propia, los departamentos formaron conciencia regional. El espíritu regionalista, en efecto, — como germen fecundo, — brota de la tierra en proceso espontáneo. Donde quiera que se establezca un límite sobre el ámbito geografico, si se inicia allí una vida de comunidad, desarróllase de inmediato el sentimiento localista. El límite geográfico, — la frontera, — es por lo general, — en un principio, — un hecho arbitrario. Pero, al condensarse la vida social dentro de un término territorial, la frontera se valoriza como hecho político. En la esencia misma del sentimiento, no existe diferencia cualitativa entre el patriotismo y el regionalismo. La diferencia es simplemente cuantitativa. Trátase en realidad, de sentimientos superpuestos y paralelos. Con el desarrollo fecundo del regionalismo, los departamentos

impusieron al fin, su ley al Estado. Adquirieron *personalidad*, y obtuvieron cierto grado de legislación autonómica, que culmina luego en el constitucionalismo semifederal de 1917.

§ 60. Factores políticos circunstanciales, contribuyen generalmente a avivar el sentimiento localista, obrando a la manera del riego fecundo. El propio constitucionalismo de 1830 contenía en germen estos factores. Los *departamentos*, en efecto, eran *electores del Senado* A pesar de la contextura unitaria del Estado Uruguayo, cada departamento elegía un Senador, a semejanza de lo que ocurre en los regímenes federales. Al mismo tiempo, los departamentos formaban circunscripciones electorales a los efectos de la representación nacional, eligiendo también diputados. Por último, sus organismos municipales, las Juntas Económico-Administrativas, si bien constituían meras dependencias subordinadas al Ejecutivo central, eran en cambio, elegidas directamente por el electorado departamental. Desde 1830 existía, pues, descentralización en cuanto a la designación popular y directa de las autoridades departamentales. Se explica así que el sentimiento regional, se fuera intensificando en proceso ascendente. Las diferentes leyes y reglamentos municipales, — que culminan en la Ley orgánica de Juntas del 10 de Julio de 1903,—recogieron,—dentro de las posibilidades constitucionales, — esta tendencia descentralizadora de los departamentos, dueños ya de un profundo sentimiento autónomico.

Un último factor circunstancial, influyó todavía sobre el constitucionalismo del 17. La Convención Constituyente, fué electa mediante un método electoral semejante al que regía para la Cámara de Representantes. Los departamentos, pues, obtuvieron representación

genuina y preponderante, actuando como fuerzas positivas del movimiento reformador (1).

§ 61. En suma, a través de un siglo de vida institucional, *los departamentos* se han convertido en realidades efectivas de nuestro vivir político y social, en *hechos* políticos concretos y condensados. Trátase de formaciones locales dotadas de propia y sustantiva personalidad, vigorizada por el espíritu regionalista qué los anima y por sus arraigados hábitos políticos.

---

(1) Otra de las razones poderosas, de fondo, para justificar la constitucionalización de los Gobiernos locales, está contenida en esta sustanciosa página de Posada:

..."Un análisis realista del proceso de la crisis del constitucionalismo europeo nos haría ver, creo yo, de que suerte se orientan los Estados constitucionales para hacer frente a dicha crisis en los aspectos que acabo de indicar. Doquier se advierten, en efecto, esfuerzos más o menos definidos y eficaces y reflexivos, para acomodar la Constitución política — en sentido amplio — a las transformaciones *sociales* características de las sociedades contemporáneas, y para incorporar al régimen del Estado, convirtiéndolas en fuerzas colaboradoras, los elementos que constituyen el ser vivo de la nación o del pueblo.

"Estos movimientos de renovación, o de transformación constitucional, manifiéstanse en el reconocimiento bien generalizado de la existencia en cada Estado, de problemas de carácter *político, nacional* a veces, *local* con más frecuencia, los unos de carácter *social,* y *funcional* al propio tiempo, y por fin, los otros de carácter *administrativo*. En rigor, el planteamiento real y positivo de esos problemas es la causa más esencial de la crisis del constitucionalismo".

"No creo que nadie ponga en duda el planteamiento, por ejemplo, del problema político, nacional y local. Bastaría recordar la gravedad e importancia que en tantos Estados han alcanzado los movimientos nacionalistas y regionalistas determinantes de transformaciones de estructuras políticas tradicionales, y el valor logrado por las preocupaciones del vivir local, especialmente del condensado en las formas y organizaciones municipales, y a las que ya me he referido". ("Crisis del Constitucionalismo", págs. 46-47-48).

preverse todos los problemas políticos y administrativos que ha de plantear la actividad municipal. Con el desarrollo de la vida local, surgirán mañana nuevas y crecientes necesidades, cuya adecuada solución debe por fuerza quedar librada a órganos más expeditivos que el Cuerpo constituyente. Se explica así ese doble sistema de *delegación* que se observa en la legislación municipal. La Constitución, después de estabilizar determinados principios básicos del régimen local, *delega* en la ley nacional, o en la ley local, la función organizadora de los Gobiernos locales. La ley nacional, a su vez, sobre múltiples materias se remite también a la ley local, delegando en ella sus funciones. Se obtiene así un régimen municipal flexible, ágil, que permite la resolución de las necesidades, inmediatamente de ser sentidas.

§ 65. Ello no obsta — queda dicho — a la estabilización constitucional de aquellos principios básicos que se reputan fundamentales, y cuya inmutabilidad no puede dañar en ningún momento el libre desarrollo de las funciones ni de los servicios municipales. Tal es el caso de la parlamentarización de los Gobiernos locales, de la consagración constitucional del órgano administrativo, de la democratización general del régimen, de la declaración de su autonomía, etc. Dichos principios revisten en nuestro constitucionalismo la forma de mandatos *incondicionados,* absolutos, que se imponen de modo categórico a todas las voluntades políticas del Estado. Por su carácter imperativo, se diferencian estos mandatos, de aquellas facultades *delegadas,* — de naturaleza *condicionada* — que competen a la ley nacional o a la ley local.

El mandato constitucional *incondicionado* plantea un problema fundamental: el de los poderes de la ley nacional o local, frente a la ley constitucional. El es-

tudio del tema, nos permitirá distinguir sus principales aspectos, delimitando el alcance de estas diversas potestades legislativas superpuestas.

§ 66. Entre los principios constitucionales de organización municipal, en efecto, cabe diferenciar aquellos que el Constituyente dejó expresados en reglas absolutas, rígidas, inmutables, dotadas de verdadero imperio; de aquellos otros, de naturaleza flexible, sujetos a la reglamentación legislativa posterior. Los primeros son mandatos *incondicionados;* los segundos son *condicionados.* El problema es, en el fondo, igual al de las autonomías *especiales* (art. 100), con la sola diferencia de que la constitucionalización del régimen de *Gobiernos locales,* es más completa que la constitucionalización del régimen de *Entes autónomos* especiales (1).

---

(1). — Al analizar en nuestro libro anterior ("Los Entes Autónomos", pág. 52 y sigts.), el artículo 100 de la Constitución, que consagra las autonomías administrativas especiales, llegábamos a la conclusión de que, en el conglomerado jurídico de dicho precepto constitucional, existían, frente a la facultad legislativa ordinaria del Parlamento, dos clases distintas de mandatos constitucionales: los condiconados y los no condicionados.

Mandatos condicionados, son aquellos respecto a los cuales el Constituyente se remite a la reglamentación posterior del legislador. Mandatos incondicionados, por el contrario, son aquellos que el Constituyente dejó expresados en reglas absolutas, imperativas, no subordinables a ninguna otra voluntad. En el caso concreto de las autonomías especiales, se pueden citar, como ejemplos de mandatos incondicionales, los siguientes: la organización autonómica de los servicios públicos enumerados en el texto constitucional, el funcionamiento obligatorio de los Entes autónomos necesarios, la pluripersonalidad directiva, el carácter jurisdiccional de la tutela administrativa, el ejercicio de esta tutela por el Consejo Nacional etc. En cambio, la elección de los gestores, la naturaleza y el alcance de los recursos administrativos, la supresión o creación de los Entes autónomos contingentes, etc., son mandatos condicionados, sujetos a la reglamentación y definición del Poder Legislativo.

§ 67. Corresponde ahora entrar al estudio concreto de los *mandatos incondicionados,* reservando para el Capítulo siguiente el estudio de los *mandatos condicionados,* que se refieren a las potestades legislativas ordinarias. Para mayor exactitud abordaremos su estudio, previa enumeración de los mismos. En orden correlativo, pueden citarse los siguientes:

1.º). — La existencia necesaria de *una Asamblea Representativa* en cada jurisdicción municipal (art. 130).

2.º — La existencia necesaria de *uno o más* Concejos de Administración en dicha jurisdicción (art. 130.)

3.º). — La autonomía de las referidas corporaciones (art. 130).

4.º). — El *carácter electivo* de las autoridades locales (art. 130).

5.º). — La aplicación obligatoria en las elecciones locales de las garantías electorales previstas en la Sección II de la Constitución (art. 130).

6.º). — El mínimo de tres miembros o el máximo de siete, en la composición de los Concejos (art. 131).

7.º).— *La potestad impositiva* confiada a las Asambleas Representativas (art. 133).

8.º). — Las limitaciones constitucionales de dicha potestad: a) prohibición de gravar el tránsito, y b) prohibición de crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional (art. 133).

9.º). — *La potestad de apelación* en materia impositiva, confiada sin limitación alguna a determinadas entidades (Consejo Nacional de Administración, mayoría del Concejo de Administración local, un tercio de miembros de la Asamblea Representativa, y trecientos ciudadanos inscriptos en la circunscripción) (art. 134).

10). — La potestad del Poder Legislativo de fallar

dichos recursos, manteniendo o revocando el impuesto local (art. 134).

11). — El efecto suspensivo de dichos recursos, salvo el caso de que sea interpuesto por trescientos ciudadanos inscriptos (art. 134).

12.) — El carácter honorario de los cargos de la Asamblea Representativa (art. 135).

13.) — La potestad de las autoridades locales para *nombrar sus funcionarios* (art. 137).

14.) — La potestad *presupuestaria,* confiada sin limitaciones a dichas autoridades (art. 137).

15.) — La potestad del Concejo de Administración local, para *suspender* a sus funcionarios (art. 138).

16.) — La potestad de dicho organismo para *destituir* a sus funcionarios por ineptitud, omisión o delito; en los dos primeros casos con acuerdo de la Asamblea Representativa, y en el último pasando el expediente a la Justicia para que aquéllos sean juzgados legalmente (art. 138).

17.) — La intervención necesaria de la Asamblea Representativa en los casos de destitución de empleados mediante las causales de ineptitud u omisión (art. 138).

18.) — La intervención forzosa de la Justicia ordinaria en los casos de destitución por delito (art. 138).

19). — La duración trienal del mandato político de los concejales (art. 139).

20.) — La facultad de la Asamblea Representativa de fijar el número de concejales en cada circunscripción local, dentro de los límites constitucionales (art. 139 y 140).

21.) — El carácter *retribuido* de los concejales (art. 140).

22.) — La facultad de la Asamblea Representativa para fijar libremente, la retribución de los concejales (art. 140).

23.) — *El derecho de iniciativa* popular en asuntos de interés local, consagrado a favor del veinticinco por ciento de los inscriptos en la circunscripción (art. 141).

24.) — La obligación del Concejo, de tomar en consideración dichas iniciativas dentro de los sesenta días de presentadas (art. 141).

25.) — La obligación de la Policía de seguridad de prestar su apoyo al Concejo, siempre que éste lo requiera para el cumplimiento de su gestión (art. 142).

26.) — *La potestad de la ley nacional* para fijar la duración de la Asamblea Representativa, el número de sus miembros, la forma y fecha de su elección, las condiciones para ser electo, las atribuciones de las Asambleas, los recursos contra sus resoluciones y la representación de los partidos en los Concejos de Administración (art. 132).

27.) — *La potestad de la ley nacional* para acordar a los extranjeros o a las mujeres, el derecho de voto activo y pasivo en materia local (art. 10 y 132).

28.) — *La potestad de la ley nacional* para fijar los deberes y atribuciones de los Concejos, estableciendo los recursos contra sus resoluciones (art. 136).

§ 68. Como se vé, es grande la variedad de mandatos imperativos o incondicionados, cabiendo entre ellos múltiples clasificaciones.

En los últimos casos citados, referentes a la función organizadora de la ley nacional, la incondicionalidad del mandato radica exclusivamente en el hecho de que esa función reglamentaria, está depositada de modo privativo en la legislación ordinaria. Los mandatos en sí revisten naturaleza condicionada, relativa, por tratarse de verdaderas potestades delegadas. Lo imperativo consiste en la determinación del único órgano competente, en el cual deposita la Constitución la función reglamentaria del mandato. Tiene interés la cuestión porque, en

otros casos, la Constitución deposita prerrogativas semejantes, no ya en la ley nacional, sino en la ley local, por órgano de la Asamblea Representativa. (art. 140). Estos mandatos pueden clasificarse de *mandatos incondicionados relativos.*

§ 69. Frente a los mandatos incondicionados relativos, se erigen los mandatos *incondicionados absolutos.* Se encuentran en este último caso, todos los mandatos de naturaleza *prohibitiva.* Es ejemplo típico el de las limitaciones constitucionales a la potestad impositiva de los Gobiernos locales, a los cuales queda categóricamente prohibido, — por precepto expreso, — gravar el tránsito o crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional.

§ 70. Existen también *mandatos incondicionados declarativos.* Sirve de ejemplo la potestad impositiva que el artículo 133 deposita en la Asamblea local. Es incuestionable la naturaleza declarativa del mandato. Trátase de una fuente de Derecho municipal. La Asamblea Representativa puede hacer del mandato el uso que juzgue conveniente. Desde dicho punto de vista, al ejercicio del mandato es *facultativo.* Lo *incondicionado* o *imperativo,* radica en la obligación que se impone en general a los poderes públicos, de respetar el derecho impositivo municipal, una vez cumplidas las limitaciones constitucionales. En otras palabras, para el Gobierno local, trátase de una norma facultativa y declarativa, — fuente de derecho subjetivo; — para las autoridades nacionales, trátase de un mandato incondicionado, de derecho objetivo, que se impone por sí mismo, a todas las voluntades politicas del Estado.

§ 71. Los mandatos *relativos,* pueden diferenciarse, todavía, por el alcance de las limitaciones consti-

tucionales. En algunos casos, la potestad reglamentaria del mandato, se deposita en determinada entidad, sin limitación alguna. En otros, por el contrario, se confiere la potestad con restricciones expresas. El art. 131, por ejemplo, al preceptuar que el Concejo, estará formado por no menos de tres miembros ni por más de siete, configura un *mandato relativo - limitado*. El mandato es relativo porque la Constitución deposita en la ley local, la función de fijar el número de concejales (art. 140), el cual puede ser, optativamente, de tres, de cinco, o de siete miembros. Lo incondicionado radica: a) en que la función reglamentaria en este caso, es privativa de la ley local; y b) en que el ejercicio de la función está constitucionalmente limitado, no pudiendo la ley local rebasar el máximo ni el mínimo constitucional. Por esta última circunstancia el mandato, *relativo* en su esencia, — es además *limitado*. Finalmente en otros casos, se confiere la función reglamentaria a determinado órgano de modo absoluto, ilimitado. Tal ocurre, por ejemplo, cuando el artículo 132 confía en la ley nacional la potestad de fijar la duración de las Asambleas, el número de sus miembros y las condiciones para ser electo.

§ 72. Cabe señalar que en muchos casos el mandato relativo, estando como está confiado de manera absoluta, — sin limitaciones *expresas,* — cuenta en verdad, con limitaciones constitucionales *tácitas*. Tal sucede en lo referente a las atribuciones de las Asambleas o a los recursos contra sus resoluciones. A la ley nacional corresponde reglamentar y definir dichas cuestiones.

Aparentemente no existe ninguna limitación; pero, sin embargo, en el fondo, las restricciones son evidentes y profundas. En el supuesto de las *atribuciones* de las autoridades locales, la ley nacional encuéntrase limitada de un modo implícito por la *naturaleza específica-*

mente local de los cometidos que debe confiar a las Asambleas. Plantéase el problema de los servicios nacionales y de los municipales, separados por una extensa zona fronteriza, propicia a la confusión institucional. En el supuesto de los *recursos* contra las autoridades locales, la ley nacional está implícitamente limitada por el alcance del principio autonómico, que dichos recursos restringen.

§ 73. Los mandatos constitucionales pueden clasificarse también, en *rígidos y flexibles.* La existencia necesaria de *una* Asamblea Representativa y de *un* Concejo de Administración en cada Gobierno local, es ejemplo de mandato *rígido.* En cambio, la existencia facultativa de *más* de un Concejo, es cuestión flexible que depende del arbitrio legislativo.

§ 74. La terminología utilizada al calificar los mandatos constitucionales en *condicionados e incondicionados,* no es del todo correcta. El término *mandato condicionado,* es contradictorio; *el mandato,* por su propia naturaleza, debe ser imperativo, absoluto. Sin embargo, es menester la aplicación de esta terminología porque la *condicionalidad* del mandato deriva generalmente, de su propia incondicionalidad. En otras palabras, el mandato *incondicionado* para determinada entidad política, transfórmase en *condicionado,* frente a otra entidad. Tal ocurre, por ejemplo, con las potestades constitucionales de la ley nacional o local. En determinadas materias la potestad reglamentaria compete privativamente, a la ley nacional o a la ley local. En ese sentido el mandato es incondicionado. Pero, el ejercicio de la potestad reglamentaria por el órgano competente, es normativo, condicionado, discreto.

§ 75. La importancia mayor del punto en estudio, es, sin duda alguna, la de los *derechos constitucionales*

que se derivan de los mandatos incondicionados. En tal sentido, los mandatos imperativos, observados desde el punto de vista de los Gobiernos locales, pueden definirse como *derechos* específicos de las corporaciones municipales. Esos derechos, por ser derechos constitucionales, son reivindicables frente a cualquier entidad política; al mismo tiempo, trátase de derechos inalienables, absolutos, que confieren a los Gobiernos locales, sustantiva y especifica personalidad.

Se pueden citar en efecto, los siguientes derechos constitucionales de los Gobiernos locales:

Derecho *al régimen* y a la estructuración bipartita de los órganos de Gobierno local; derecho a la integración electiva — directa — de las corporaciones políticas; a la representación proporcional integral y a las garantías constitucionales sobre el sufragio; al ejercicio de la potestad impositiva; al ejercicio de la potestad presupuestaria; al nombramiento, a la suspensión y a la revocación de los agentes; al ejercicio de la potestad coactiva; derecho a la autonomía, al ejercicio de los cargos electivos; a la remuneración (concejales); derecho de iniciativa popular.

§ 76. Los múltiples mandatos constitucionales enumerados precedentemente, pueden en verdad, reducirse a escasos principios fundamentales. En nuestro concepto, contiene la Constitución los siguientes principios cardinales:

1.º) La estructuración y división de los poderes locales necesarios, y la organización básica del régimen; 2.º) La parlamentarización de los núcleos locales; 3.º) La democratización municipal; 4.º) la autonomía de los Gobiernos locales; 5.º) La localización de las jurisdicciones municipales. Comentaremos por separado, estos diversos principios constitucionales.

§ 77. 1.º) La estructuracion y division de los poderes locales necesarios, y la organizacion basica del regimen. La estructuración y división de poderes en materia municipal, está consagrada en el art. 130 al preceptuar que el gobierno y la administración local serán ejercidos por una Asamblea Representativa y por uno o más Concejos de Administración. Trátase de los órganos de existencia necesaria en el orden local, estructurados en régimen de división *bipartita* de poderes. Lo *legislativo* compete al órgano *deliberante*: Asamblea Representativa; lo *administrativo*, al órgano *ejecutivo*: Concejo de Administración.

La división y separación de poderes es, pues, perfecta. Ciertos mecanismos automáticos de contralor, consagrados constitucionalmente, confirman dicho principio político. El artículo 138, por ejemplo, preceptúa que el órgano *ejecutivo* de la Comuna, destituirá a sus empleados con venia del órgano *deliberante*. Trátase de un mecanismo automático, semejante en un todo a los que se consagran en el orden nacional.

§ 78. La innovación más relevante del régimen es sin duda, la posibilidad constitucional de una Legislatura *única*, actuando paralelamente, con Administraciones *múltiples*. El órgano deliberante de la jurisdicción local, es *indivisible*; la función administrativa, en cambio, es *divisible* dentro de cada jurisdicción. Fragmentando el organismo administrativo en varios Concejos no habrá superposición de funciones como acontece en el régimen nacional de Ejecutivo mixto. En tal supuesto, los órganos de ejecución actuarán con perfecta separación funcional. En el orden nacional se puede decir que ambos Ejecutivos desarrollan su actividad en esferas políticas *secantes*; en el orden local, los Ejecutivos procederán en esferas *tangentes*.

§ 79. Paralelamente, se consagra por vía constitucional cierto esquema *órganico* de este régimen bipartita: a) El art. 131 fija el máximo de siete miembros y el mínimo de tres, en la integración de los Concejos de Administración; b) El art. 135 atribuye carácter *honorario* a los miembros de las Asambleas; c) El art. 140, carácter *retribuido* a los componentes del Concejo; d) El art. 139, finalmente, fija la *duración trienal de* los Concejos.

§ 80. 2.º) Parlamentarización de los Gobiernos locales. La consagración constitucional de una *Asamblea Representativa* en cada jurisdicción local, comporta la *parlamentarización* de los núcleos locales en régimen unicameral.

El carácter *legislativo* de las Asambleas no puede ponerse en duda, aún cuando la Constitución no contenga al respecto, ninguna declaratoria expresa. La función legislativa es propia de las Asambleas. Fuera de ello, en nuestro caso, su naturaleza *"representativa"*, confirma más aún el carácter legislativo de dichas corporaciones. Ciertos preceptos constitucionales, ratifican a su vez esta conclusión: *a*) El art. 133, por ejemplo, confía a las Asambleas Representativas la función de crear impuestos locales. En Derecho político, la función impositiva es propia del Parlamento, al extremo de que, su ejercicio inicial, pertenece, por tradición democrática, a las Cámaras bajas; *b*) el art. 138, al imponer al Concejo local la venia o autorización de la Asamblea Representativa para proceder a la destitución de los agentes municipales, coloca a estos organismos en idéntica situación jurídica que los arts. 79 Nº 12 y 97 inc. 2.º, al Ejecutivo y al Legislativo nacional; *c*) por último, el art. 142, al autorizar únicamente a los Concejos para requerir el apoyo de la Policía de seguridad a los efectos de sus gestiones, confirma, por modo

indirecto, el carácter legislativo de las Asambleas Representativas. La potestad coactiva compete exclusivamente al órgano de ejecución. Dicha potestad está vedada a la Asamblea, porque ella no administra ni ejecuta, sino que delibera y legisla. Resta por agregar que este carácter legislativo de las Asambleas, confírmase plenamente en la legislación orgánica ordinaria. Pero el punto rebasa ya el límite de estos estudios constitucionales.

§ 81. 3.º). — LA DEMOCRATIZACIÓN MUNICIPAL. Entre los mandatos incondicionados, previstos expresamente en la Constitución, es menester citar los principios de organización democrática del régimen local. Son varios los preceptos constitucionales que conducen a la democratización municipal: a) el artículo 130 preceptúa que los miembros de las Asambleas Representativas y de los Concejos de Administración serán elegidos popularmente con las garantías que para el sufragio establece la Sección II de la Constitución; b) en la Sección II se reglamenta la ciudadanía natural y legal, y se establecen, como garantías para el sufragio, las siguientes bases: 1.º) inscripción obligatoria en el Registro Cívico; 2.º) voto secreto; 3.º) representación proporcional integral; y 4.º) prohibición al elemento policial y militar de intervenir en la actividad electoral, salvo el voto; c) se consagra además, el derecho de *iniciativa popular,* confiado al veinticinco por ciento de los inscriptos en la localidad (art. 141).

No es menester comentar la importancia capital de la democratización del régimen de Gobiernos locales, máxime aún si se tiene presente que en el orden local se concilian ciertos principios de democracia pura (derecho de iniciativa y de plebiscito), con los principios dominantes de democracia representativa. En tal sentido, la democratización municipal se ofrece como un

ejemplo vivo, donde se recoge experiencia para la elaboración del Derecho político futuro, en el que armonizarán los actuales opuestos del individualismo y del socialismo, y de la democracia pura o directa con la democracia representativa o indirecta.

§ 82. 4.º). — La autonomía de los gobiernos locales. El art. 130 establece, en abstracto, el principio autonómico en el orden local. Otros preceptos constitucionales van más lejos aun, al consagrar ciertos puntos básicos de autonomía. El resto queda librado a la reglamentación legislativa ordinaria, que deberá orientarse sobre la base del principio general contenido en el art. 130.

Los principios constitucionales concretos, se refieren algunos, a la autonomía *patrimonial* de los Gobiernos locales, otros, en cambio, se relacionan directamente con su autonomía *funcional.*

Entre los principios expresos de autonomía *patrimonal,* se encuentran los siguientes: a) *la potestad impositiva,* delegada en las Asambleas Representativas, con la limitación de no poder gravar el tránsito, ni crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional (art. 133); b) *la potestad presupuestaria,* confiada sin limitaciones a las autoridades locales (art. 137).

Tales los principios *declarativos* de autonomía patrimonial. Junto a ellos es menester citar los principios *restrictivos.* La autonomía, en efecto, presupone, por su naturaleza, un régimen de coordinación política. El *Ente autónomo* requiere un *tutor administrativo,* con potestad jurisdiccional para revisar determinados actos de la corporación autónoma. En nuestro caso, entre los principios municipales de autonomía patrimonial, es forzoso mencionar las limitaciones constitucionales que sufre dicho principio. El art. 134 preceptúa que las deci-

siones de las Asambleas Representativas, creando o modificando impuestos podrán ser apeladas ante el Poder Legislativo por un tercio de los miembros de la Asamblea Representativa, por la mayoría del Concejo de Administración, por el Consejo Nacional o por trescientos ciudadanos inscriptos. En los tres primeros casos, la apelación tendrá efecto suspensivo.

§ 83. Conjuntamente con los principios mencionados de *autonomía patrimonial*, se consagran en la Constitución determinados principios básicos de *autonomía funcional*: a) los artículos 137 y 138 delegan en las autoridades locales, sin limitación alguna, la potestad de designar, suspender o destituir a los agentes municipales; b) el art. 142 deposita en los Concejos locales *la potestad coactiva,* pudiendo requerir el auxilio de la Policía de seguridad para el cumplimiento de su gestión.

Es cierto que la Constitución no establece de modo expreso, las demás atribuciones de las corporaciones locales, remitiéndose a la reglamentación legislativa (art. 132). Aparentemente, trátase de un mandato *condicionado;* pero, en el fondo, se transparenta en la Constitución, la diferenciación implícita entre lo *nacional* y lo *municipal.* Las funciones y los servicios públicos de naturaleza específicamente local, constituyen la esfera de acción de las corporaciones municipales, y el campo jurídico de su *autonomía funcional.* La ley reglamentaria, pues, se limitará a reconocerlo y a declararlo así.

Cabe agregar que la Constitución, al fijar las funciones y los servicios dependientes de la Administración central, consagra excepciones expresas, que deben ser respetadas por la ley reglamentaria. Los servicios policiales y culturales, por ejemplo, a pesar del interés local que puedan revestir en determinados casos, cons-

tituyen *servicios nacionales,* ajenos a la actividad municipal.

§ 84. Se percibe que en punto a *autonomía patrimonial,* existe una precisión constitucional mucho mayor que en punto a *autonomía funcional.* Se consagran al menos, por modo expreso, las dos potestades esenciales: *la impositiva y la presupuestaria,* o sea en suma, la doble facultad de crear recursos propios — impuestos, — aplicándolos libremente a los servicios de interés local. El acierto es evidente. La existencia de la autonomía patrimonial es condición *sine qua nom* para la existencia de la autonomía funcional; sin aquella, esta última carecería de sostén y de base propia.

§ 85. 5.º). — LOCALIZACIÓN DE LAS JURISDICCIONES MUNICIPALES. No puede decirse, en verdad, que la fijación de las jurisdicciones locales, constituya un mandato constitucional incondicionado. Lejos de ello, tal cuestión entra en las potestades delegadas en la ley ordinaria. Sin embargo, puede afirmarse que el Gobierno local tiene un límite máximo territorial: el *departamento.* En tal sentido, existe incondicionalidad en el mandato, porque no se concibe dentro del espíritu constitucional, que el Gobierno local pueda rebasar los límites territoriales del departamento. En cambio, cabe la fragmentación de los departamentos, a los efectos de la organización local. Pero el departamento, fija el límite máximo y necesario del Gobierno local.

CAPITULO IV

LAS CARTAS MUNICIPALES

SUMARIO: 86. Necesidad de las cartas municipales. — 87. La Constitución y la carta orgánica. — 88. Función reglamentaria de los mandatos constitucionales. — 89. Universalidad de las cartas municipales. — 90. Las cartas romanas. — 91. Los fueros medievales. — 92. Las cartas modernas. — 93. Su historia. — 94. Cartas múltiples norteamericanas. — 95. *Classified charter* y *Optional charter*. — 96. *Home rule charter*. — 97. Indicaciones de Posada. — 98. Competencia para la sanción de las cartas. — 99. Diversos sistemas. — 100. Sistemas nacional: competencia mixta. — 101. La solución ideal. — 102. La carta uruguaya. Sus características. — 103. Su historia. — 104. Posibilidad del régimen de cartas múltiples. — 105. Inconstitucionalidad del *home rule*. — 106. Ventajas de las cartas múltiples. — 107. La carta uruguaya y los servicios municipales. — 108. Sus principios imperativos, facultativos y supletorios. — 109. Contenido de las cartas municipales. — 110. Estructuración del régimen de Gobierno. — 111. Su democratización. — 112. Principales problemas democráticos. — 113. Servicios y poderes municipales. — 114. Su diferenciación. — 115. Inconvenientes del *home rule*. — 116. Concesión general de poderes. — 117. Idèn expresa y limitativa. 118. Indicaciones de Rowe. — 119. Los fines del Municipio. 120. Sus relaciones con los fines del Estado. — 121. El Estado Uruguayo. — 122. Exégesis de la carta nacional.

I

NECESIDAD DE LAS CARTAS MUNICIPALES

§ 86. El Gobierno local exige para su funcionamiento, la redacción de una *carta, estatuto* o *ley orgánica,* destinada a resolver los múltiples problemas políticos y administrativos que plantea la vida municipal. Trátase, para el Gobierno local, de una necesidad impostergable, semejante en su esencia, a la necesidad del constitucionalismo en la organización de los Estados. Todo Gobierno, sea nacional, sea local, presupone un régimen político y una vasta red de servicios públicos. Plantéanse, pues, en cualesquier Gobierno, complejos problemas de organización y de funcionamiento.

Al actuar el Gobierno local autónomo dentro del Estado, es menester consagrar en su ley orgánica, tanto los principios declarativos, dogmáticos, que tutelen su personalidad frente al Gobierno central; como resolver, en contraposición, el problema de los enlaces políticos y administrativos, — coordinadores, — entre el Estado y sus Entes descentralizados.

A ello se agregan todavía múltiples problemas concurrentes: el de la municipalización de servicios, el de la adecuada diferenciación de los diversos Gobiernos locales, según la capacidad económica o social de cada uno, el de sus funciones y potestades de mando etc. Incumbe también a las cartas municipales la resolución minuciosa de la *cuestión democrática,* que constituye una de las grandes preocupaciones modernas. La Democracia, en efecto, culmina en la vida local, por ser la más próxima al gobierno directo. La democratización de un régimen político sólo es viable mediante fórmulas escritas, — de garantía, — que ofrezcan protección eficaz a todos los intereses tutelados.

§ 87. El constitucionalismo moderno aborda resueltamente la organización municipal. Pero, una Constitución rígida, no puede pretender la solución total del problema; limítase, pues, a la consagración de sus principios políticos básicos y fundamentales.

Código escrito, casi inmutable en el tiempo, que se resiente además, de la natural imprevisión humana, no puede la Constitución contener la legislación perfecta del problema local. De ahí la función organizadora y complementaria de la ley ordinaria. Sin ella no sería posible el funcionamiento del Gobierno local. El problema está previsto en la propia Constitución al delegar en la ley nacional, — o en la ley local, — determinadas potestades de organización municipal. Es el caso de los mandatos *condicionados,* cuya reglamentación constituye el contenido de la carta orgánica local (§ 74.)

§ 88. Los mandatos *condicionados,* implican una verdadera delegación constitucional; pero contenida dentro de límites precisos: los mandatos *incondicionados* o absolutos que dan el *tono* de la legislación municipal, al fijar el alcance de las potestades legales ordinarias. Ellos señalan los puntos básicos del Gobierno local, a semejanza de los triángulos geodésicos en el levantamiento de los mapas geográficos. Tres o cuatro grandes triángulos, permiten luego el *relevamiento* de una extensa zona territorial. Exactamente igual acontece en la materia que nos ocupa. Algunos principios básicos, como ser la estructuración del régimen del Gobierno local, su democratización, su autonomía etc., facilitan un amplio *relevamiento legal* del campo abarcado por esos puntos políticos fundamentales. La obra legal es, pues, obra de *acotación* constitucional.

§ 89. El problema de las cartas municipales es en verdad, un problema universal. Donde quiera que ha-

ya surgido un Municipio más ó menos regionalizado, urbano o rural, autónomo o subordinado, se ha planteado siempre el problema político de la carta municipal. Por la sola diferenciación del Municipio dentro del Estado, surge ya la necesidad del estatuto constitutivo y orgánico, aplicable a ese verdadero Gobierno regional, encargado de servir con eficacia, los intereses propios de una localidad.

En la historia lo mismo que en el Derecho comparado, es más o menos grande la importancia de las cartas municipales, según sea la naturaleza política del Estado donde el problema se plantea. Pero, en fin, en todas partes, desde el imperio romano, al régimen medieval de *fueros,* o desde la centralización administrativa de la Revolución francesa, al *self - government* anglo - norteamericano, ha sido menester resolver el problema previo de la carta municipal, sea organizando regímenes de *tipo variable* (Norteamerica), sea de *tipo uniforme* (Francia, Uruguay etc.)

II

LAS CARTAS MUNICIPALES EN EL DERECHO COMPARADO

§ 90. Al desarrollarse en Roma el concepto corporativo, — histórico y político a la vez, — del Municipio, surgió el problema de las leyes municipales, destinadas a regular las relaciones políticas de Roma con sus provincias. Bajo el *imperium,* algunas ciudades gozaban de la totalidad de sus derechos de ciudadanía romana, — *óptimo jure;* otras, en cambio, sólo tenían parte de esa ciudadanía. Entre las ciudades conquistadas, por último, algunas conservaron su legislación propia; otras adoptaron la legislación romana. Este diverso tratamiento,

provocó una gran variedad en la legislación municipal (1.)

§ 91. En la Edad Media persiste, con más intensidad si cabe, el problema de las cartas municipales, que adquieren entonces, con los *fueros*, verdadera jerarquía *de hecho*. En medio de una inmensa y confusa diversidad, cada jurisdicción feudal adquiere su *fuero*, conteniendo sus privilegios propios. (2).

§ 92. La *monarquía* provocó más tarde la crisis del feudalismo, desarrollándose desde entonces, — en largo proceso histórico, — la integración política del Estado. La obra regalista y absorbente de Luis XIV preparó, — por una verdadera paradoja política, — el cen-

(1). "En el curso de sus relaciones con las ciudades provinciales, Roma desarrolla el concepto de la corporación municipal. Los romanos fueron los primeros en elaborar de amplio modo la idea según la cual un grupo de hombres puede ser investido con una personalidad de corporación, convirtiéndose así en una persona artificial jurídica. Esta idea la aplican a las ciudades provinciales que se convierten en corporaciones municipales con derecho a tener propiedad y actuar en justicia. Tanto por lo que respecta a los métodos merced a los cuales estas corporaciones llegan a producirse bajo la acción de una autoridad superior, como en lo referente a su derecho de sucesión perpétua y a su responsabilidad por los agravios de sus funcionarios, existe una gran analogía entre el concepto romano de una corporación municipal, y el reinante en la América hoy". Munro, cit. por Posada. "El régimen municipal de la ciudad moderna", ed. 1927, pág. 41.

(2). Azcárate, ("Estudios filosóficos y políticos", pág. 183), ha dicho con acierto: "La organización municipal no es entonces (en la Edad Media), determinada ni regulada por el Estado superior, el cual, o no existe, o carece de fuerza y energía, sino que se produce de abajo a arriba, y, por tanto, en medio de una rica pero anárquica variedad".

tralismo igualitario de la Revolución francesa, con marcada influencia en la organización política Sudamericana.

Pero la centralización administrativa y el unitarismo político llevaban en sus fórmulas simplistas el germen de la disolución. Se llega así a la descentralización y a la dispersión del poder político, en un retorno al régimen medieval de fueros. Sin embargo, la descentralización moderna, — *self-government, home rule,* autonomía — difiere fundamentalmente del feudalismo medieval, por la naturaleza orgánica y constructiva de las cartas municipales. El *fuero* era obtenido a expensas de la unidad política del Estado. La carta descentralizada moderna, culmina en la autonomía local, pero sin ruptura de la unidad del Estado. El fuero era inorgánico y anárquico, al obtenerse con mengua del poder político central. La carta orgánica concilia, en los hechos, el poder central — indestructible — con el poder local, mediante fórmulas científicas de coordinación, prolijamente elaboradas por el Derecho público moderno.

§ 93. Este proceso descentralizador ha tenido distinto desarrollo histórico en diversos países. Inglaterra, que fué la primera en llegar a la *centralización legislativa,* fué también la primera en consagrar la *descentralización administrativa* (1). Por el contrario, los pueblos sudamericanos, organizados políticamente bajo la influencia directa de las ideas revolucionarias, han sido los últimos en apartarse del centralismo unitario, heredado por partida doble de la metrópoli política — España — y de la metrópoli espiritual — Francia. —

(1) Goodnow, *"Problemas municipales"*, Buenos Aires, 1901.

En los Estados Unidos, en cambio, tanto la influencia inglesa, como el federalismo político — de Estados, — permitieron el florecimiento temprano de la descentralización local.

Con la descentralización, las cartas orgánicas adquieren verdadera jerarquía jurídica y política. No ocurre lo propio en aquellos países de contextura unitaria. Los municipios centralizados se caracterizan por su simétrica *uniformidad*, perdiendo todo relieve el problema municipal.

§ 94. En los Estados de la Unión Americana, reviste particular interés el desarrollo de las cartas municipales. La uniformidad es sustituída allí por una enorme diversidad.

Los sistemas americanos pueden resumirse en tres principales: *classified charter, optional charter y home rule charter.* En el sistema *classified charter,* se dividen las ciudades según su importancia numérica, rigiendo para cada categoría una carta especial votada por la Legislatura del Estado. En el sistema *optional charter,* o cartas de opción, la Legislatura redacta varios tipos diferentes de cartas, autorizando a cada ciudad para elegir la que más le acomode. Este sistema, por ejemplo, se practica en Nueva York, donde existen siete tipos distintos de cartas municipales. En el *home rule charter*, la redacción de la carta queda librada a la propia ciudad.

§ 95. Nace ya la diversidad de cartas, — aun dentro de un mismo Estado — con la clasificación de los municipios, de acuerdo con su entidad numérica. En Ohio, por ejemplo, una ley de 1894 dividió las corporaciones municipales en ciudades, villas y aldeas. Las ciudades fueron subdivididas en dos clases; las de primera clase, a su vez, se clasificaron en tres grados, y

las de segunda en siete (1). Cada una de estas categorías municipales se rige por una carta especial, votada por la Legislatura del Estado.

§ 96. De acuerdo con la Constitución de Missouri, las ciudades de más de cien mil habitantes pueden sancionar por sí cartas propias, mediante una convención local especial. La carta, una vez aceptada por el pueblo, entra inmediatamente en vigor, sin intervención alguna de la Legislatura. El único requisito exigido es que el Código Municipal se ajuste a las leyes del Estado (2).

Es ésta una interesante aplicación del *home rule*, definido como el derecho del pueblo a darse su propia ley municipal, tanto en lo que respecta a la organización política del Gobierno de la ciudad, como en lo que

---

(1) Goodnow, ob. cit., pág. 55.

---

(2) Rowe, *"El Gobierno de la ciudad"*, trad. esp., 1914, págs. 56 - 57: "La relación establecida de esta manera entre la comunidad y su ley orgánica, ha ejercido una influencia en la vida cívica de las gentes, que implica una lección de importancia extraordinaria. El hecho de que la responsabilidad en la elaboración de una carta recaiga, no en la legislatura del Estado, sino en el pueblo de la comunidad, ha despertado con intensidad el espíritu cívico, el cual se deja sentir en todos los departamentos de gobierno de la ciudad. Todas las organizaciones literarias y científicas de la ciudad, han discutido la cuestión de la nueva carta, y el Consejo de propietarios, al cual se confía la elaboración de la misma, recibió cientos de proposiciones de cambios de la organización existente. Todo servicio municipal fué sometido al más estrecho análisis, y merced a esta discusión, pudo mostrarse el más definido ideal, a la vez que el más alto tipo de eficacia, que las gentes de la comunidad podían exigir de sus funcionarios".

se relaciona con el contenido de esa organización, al definir el pueblo sus propios poderes locales (1).

§ 97. Siguiendo las sintéticas indicaciones de Posada, cabe constatar que en el sistema americano del *home rule charter* se reconoce "una *posición* y una *competencia* netamente *municipales*, de verdadera *autonomía* en el respecto de la *calidad*, en cuanto se concede a la ciudad la facultad o poder: 1.°) de *dirigirse, darse su carta;* 2.°) de *afirmarse* como ella sea, por la representación genuina de su pueblo: cuerpo electoral; 3.°) de *regir* su gobierno, según la carta; 4.°) de *gestionar* aquellas *actividades,* intereses, servicios que se estiman, cir-

(1) M. Harris condensa muy bien la posición de Norte América: "Considerado en general el régimen de cartas en Norte América, conviene recordar que los burgos y ciudades se crearon primitivamente mediante cartas otorgadas por el Gobernador de la colonia. Después de la Revolución las cartas fueron concedidas por el legislador, pero se suscitaron objeciones con respecto a la elaboración de una carta especial para cada caso, y después del ensayo del sistema de cartas generales, experiencia que no fué satisfactoria, se generalizó el sistema de la *classified charter*, según el cual, el Estado que lo ha adoptado, puede agrupar sus ciudades en varias clases, según su población, correspondiendo las diferentes cartas a las diferentes clases. Pero, desde 1875, una cuarta parte de los Estados, han adoptado el sistema de la carta libre (*home rule charter*). La importancia mínima de las ciudades aptas para elaborar su propia carta, varía desde las más pequeñas poblaciones de Michigan, Minnesota, Ohio y Oregon, hasta las de más de cien mil habitantes en Missouri, y en Maryland sólo a la ciudad de Baltimore. En cada caso la carta se redacta por un consejo local elegido, y cuyas propuestas deben ser aprobadas en todos los Estados, por la mayoría de los electores, salvo en el Oregon, donde los consejos obran por sí mismos. A veces la Legislatura o el Gobernador tienen derecho de veto suspensivo. En algunos Estados se aplica el sistema de cartas de opción, — *optional charter* — según el cual, la Legislatura redacta dos o varios tipos diferentes (siete en el Estado de Nueva York) de constituciones para la ciudad, autorizando la elección entre las mismas". M. Harris, cit. por Posada, ob. cit., págs. 175 - 176.

cunstancial o esencialmente, como notoriamente locales y que de un modo o de otro se definen como funciones propias de la ciudad" (1).

§ 98. Estas constataciones comparativas, indican ya la existencia de diversos sistemas en cuanto a la *competencia política* para la redacción de las cartas municipales. Ellos pueden reducirse a dos principales: 1º.) competencia de la *legislatura nacional;* 2º.) competencia de la *legislatura local,* mediante órganos primarios o secundarios de soberanía.

Ambos sistemas admiten soluciones mixtas o intermedias. La competencia de la legislatura nacional limítase generalmente, como ocurre entre nosotros, con fórmulas constitucionales, que estabilizan determinados puntos básicos de las cartas locales. Se concibe todavía la doble competencia de la legislatura nacional y de la legislatura local en la redacción de las cartas. Cabe también la triple competencia, constitucional, legal - nacional, y legal - local, escalonadas en orden decreciente de intensidad política.

§ 99. El sistema Norteamericano del *home rule charter,* al lado de ciertas ventajas indudables, en cuanto asegura la autonomía municipal, y contribuye de paso, a la intensificación de la cultura política, presenta el grave inconveniente de hacer imposible toda delimitación práctica entre la competencia local, — ampliamente concedida — y la competencia legislativa del Estado.

El sistema de competencia exclusiva de la Legislatura nacional es, sin duda, un sistema ágil, flexible y expeditivo; pero ofrece el peligro político permanente de la *inestabilidad* del Derecho municipal, sometido a todos los cambios políticos del Estado.

---

(1) Posada, ob. cit., págs. 177 - 178 y nota.

§ 100. Desaparecen estos peligros con el sistema nuestro de competencia legislativa nacional, limitada por principios constitucionales. Los derechos del Gobierno local autónomo adquieren gran estabilidad, merced a las garantías existentes para toda reforma constitucional, en que la minoría política puede detener y evitar cualquier pretensión de la mayoría.

Pero, el inconveniente mayor de este sistema consiste, precisamente, en la inmutabilidad de los textos constitucionales, que al cristalizar de manera permanente, pueden dañar el amplio desarrollo de la vida local.

§ 101. La fórmula ideal debe buscarse en soluciones intermedias: 1º.) Dosificación adecuada de ciertas bases constitucionales, que no puedan trabar el desarrollo de la vida local y que ofrezcan, al mismo tiempo, protección eficaz a los derechos del Municipio autónomo. Es éste un problema práctico de buen gobierno y de arte constitucional. 2º.) *Home rule* limitado: *a*) por los principios constitucionales; *b*) por el veto suspensivo de la Legislatura nacional; y *c*) por la acción jurisdiccional de los tribunales. Estas limitaciones pueden todavía desarrollarse con más o menos amplitud, según se trate del *régimen* de Gobierno, de los servicios o de los poderes municipales. Y aun se concibe una doble combinación de este sistema de *home rule,* con cierta competencia propia del Parlamento nacional para reglamentar el contralor *a posteriori* del Estado.

§ 102. Explicadas someramente las diversas soluciones del problema de las cartas en países de experiencia municipal intensa, corresponde ahora el estudio concreto de nuestra ley orgánica de Gobiernos locales. Digamos desde ya, que nuestro sistema responde al *tipo uniforme,* de carta única — estilo francés o espa-

ñol. — Rige, en efecto, para todos los Gobiernos locales, la ley orgánica del 23 de Diciembre de 1919. Esta ley, única y general, — absolutamente simétrica — contiene una *concesión expresa de servicios y de poderes municipales,* enumerando, casuísticamente, todos los cometidos del Gobierno local uruguayo. Es además, de aplicación *departamental,* siendo adaptada por cada Gobierno, a su propia jurisdicción territorial.

§ 103. Esta uniformidad es tradicional entre nosotros y se remonta a la primitiva Constitución de 1830. Legislaba ésta de manera uniforme sobre las Juntas Económico-Administrativas, sin aceptar ninguna diferenciación posible, ni siquiera entre el Municipio metropolitano y los rurales. La ley orgánica de Juntas del año 1903 que introdujo — dentro de las posibilidades constitucionales — los primeros principios descentralizadores, fué también de tipo uniforme como el constitucionalismo del 30 que le servía de base. Lo propio cabe decir de la ley de Intendencias de 1908.

Se llega así a la reforma constitucional de 1917 y a la ley orgánica de Gobiernos locales de 1919 que, continuando la tradición nacional, son también de tipo uniforme y simétrico.

§ 104. Sin embargo, cabe diferenciar *lo que es* de *lo que puede ser*: la legislación actual de las legislaciones posibles. Constitucionalmente, sólo se puede decir que son uniformes y simétricos los mandatos incondicionados o imperativos (§ 66). En cambio, dentro de los mandatos condicionados, cabe la diversidad legislativa, y, en consecuencia, las *cartas múltiples.* No pueden diferenciarse los Gobiernos locales, ni por la estructuración bipartita de sus órganos de autoridad, ni por la democratización del régimen, ni por las potestades patrimoniales de origen constitucional. Todo ello es im-

perativamente uniforme. En cambio, por vía legal, pueden dotarse de diversos poderes a los distintos Gobiernos locales, sea aumentando, sea disminuyendo los servicios y cometidos de cada uno; pueden todavía establecerse distintos recursos administrativos de contralor *a posteriori* o de *self-contralor* etc.

§ 105. Existe, pues, — con limitaciones constitucionales expresas — la posibilidad del régimen político de *cartas múltiples*, consagrado por vía legislativa. Sin embargo, no es admisible el régimen de *home rule charter*. En nuestro derecho positivo, las cartas múltiples deben ser votadas por la Legislatura *nacional*. Por mandato del art. 136 de la Constitución, corresponde a la *ley nacional* el fijar los deberes, las atribuciones y los recursos contra las resoluciones de los Concejos de Administración; corresponde también a la *ley*, el fijar la duración de las Asambleas Representativas, el número de sus miembros, la forma y fecha de su elección, las condiciones para ser electo, sus atribuciones y los recursos administrativos contra las mismas.

La condicionalidad de estos principios constitucionales, — delegados por modo expreso en la ley nacional — permite el establecimiento de cartas múltiples para los diversos Gobiernos locales, diferenciados por la mayor o menor amplitud de sus poderes, de sus servicios o cometidos. En cambio, su incondicionalidad en cuanto a la competencia exclusiva de la Legisladura, excluye todo sistema de *home rule*.

En suma: la legislación constitucional es única y uniforme en lo referente al régimen de Gobierno, a su democratización y a sus potestades patrimoniales; puede ser múltiple y variable en todos los demás principios de organización.

§ 106. El régimen de cartas múltiples, presenta ventajas incuestionables. La uniformidad legal, choca

con la desigualdad natural de los Gobiernos locales. No es posible la asimilación del Gobierno de Montevideo, con su millón de habitantes, al Gobierno de Flores, por ejemplo, que no alcanza a la vigésima parte de esa población. Tampoco podría equipararse el Municipio de Montevideo, de contextura económica *industrial,* con los de Canelones y Colonia, — *agrícolas,* — o con los departamentos *pastoriles* del Norte.

La simetría legal, se encuentra en contradicción con los hechos. Las cartas múltiples, en cambio, al contemplar estas diversas situaciones, armonizarían con la capacidad económica y política de cada Gobierno local (1).

§ 107. A pesar de lo expuesto, nuestra carta orgánica permite contemplar, dentro de lo posible, estas diferencias de orden natural entre los diversos Gobiernos locales. La legislación es uniforme, pero los servicios locales pueden ser más o menos numerosos o más o menos intensos, según sea la importancia económica o numérica de cada Municipio. La ley, en efecto, se limita a enumerar los servicios municipales de *funcionamiento posible,* siendo *facultativa* la prestación de dichos servicios. Cada Gobierno asume aquellos que considera que puede y debe hacer funcionar. Ello dependerá, en última instancia, de su riqueza o de su capacidad contributiva. En la práctica, pues, siendo idéntico el régimen e idénticos los servicios concedidos, la aplicación de la carta única ofrece resultados distintos en cada jurisdicción local. Resta por agregar todavía, que la *organización* de

---

(1) Cabe señalar que, a pesar de esta simetría legal, la carta orgánica contiene algunas diferencias de funcionamiento entre el Gobierno de Montevideo y el de los demás departamentos, como puede verse en los numerales 12, 13 D, 34, 36, 40, 41, y 43 del art. 54. Pero estas diferencias no resuelven ni con mucho, el problema planteado.

los servicios concedidos, es del resorte exclusivo del Gobierno local.

§ 108. Lo expuesto, demuestra que en la carta municipal existen determinados principios que, por su naturaleza obligatoria y por su carácter imperativo, pueden calificarse de *orden público*. Son ellos, principalmente, los que dicen relación con el *régimen* de Gobierno. Otros principios, en cambio, son de naturaleza *facultativa*. Es el caso de los servicios locales. La cuestión del régimen es de derecho objetivo; la cuestión de los servicios, de derecho subjetivo.

Por último, existen principios simplemente *supletorios*. Tal ocurre con las rentas locales, enumeradas a vía de ejemplo en la Sección IV del Estatuto (art. 71.)

III

CONTENIDO DE LAS CARTAS

§ 109. Cuestión trascendente en toda carta municipal, — sea redactada por la legislatura nacional o por las propias corporaciones locales, — es la de su *contenido*, esto es, la de las materias de Derecho municipal que deben ser objeto de codificación expresa. Estas materias pueden reducirse a ciertos principios generales que todas las cartas deberán resolver. Estos principios generales y universales son sin duda, los siguientes:

1.º) La estructuración del régimen de Gobierno, con el ordenamiento democrático de sus diversos órganos de autoridad; 2.º) La enumeración de los servicios públicos cuya prestación incumbe al Gobierno local; 3.º) La concesión general o especial de poderes administrativos, legislativos o jurisdiccionales; y 4.º) la determinación de las relaciones políticas — enlaces — del Gobierno local con los órganos centrales del Estado.

§ 110. La *estructuración del régimen de Gobierno* es cuestión capital de las cartas municipales. Los intereses locales exigen órganos adecuados, — un verdadero instrumental político, — que permitan una gestión eficaz.

En regímenes de amplia autonomía, cual es el nuestro, surgen en la actividad municipal, las tres funciones, — legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, — que se originan y desarrollan en el Estado. De aquí la existencia de órganos de autoridad, aptos para el desempeño de dichas funciones, estructurados en régimen de gobierno.

En todo sistema de *self - government* resulta impostergable, conjuntamente con la *administración* en sentido estricto de los intereses locales, la *parlamentarización* de los núcleos municipales. Al mismo tiempo la función *jurisdiccional* adquiere, con la autonomía, resaltante importancia. En nuestro régimen local, la función administrativa y ejecutiva, competen a los Concejos de Administración; la función legislativa a las Asambleas Representativas. En cuanto a la función jurisdiccional, está delegada de manera dispersa, en múltiples organismos que intervienen en los recursos municipales. (Ver Tomo II).

§ 111. La preocupación *democrática,* complica el problema del régimen de Gobierno local. En las cartas modernas no se trata ya de la simple estructuración de organismos representativos, de autoridad derivada. Junto a ellos, y por encima de ellos, actúa la gran *asamblea primaria* de la circunscripción, el cuerpo electoral municipal, que constituye la base y el sostén del régimen representativo. Pero, la asamblea primaria, no se limita a la mera elección de sus representantes; desempeña también un rol activo en el Gobierno local, mediante la consagración de institutos de verdadera democra-

cia directa: derecho de iniciativa, de plebiscito, de *re-call* etc.

§ 112. La *democratización* del régimen local, plantea variados e infinitos problemas, — en vías de ensayo todavía, — que las cartas municipales abordan con más o menos fortuna. Trátase de problemas de democracia representativa y de democracia pura, considerados durante el siglo XIX, — bajo la influencia de los teóricos de la Revolución, — como antinómicos.

El Gobierno local moderno, ofrece una interesante reconstrucción de la demócracia directa, de la plaza pública. En el ámbito más o menos reducido del Gobierno local, desaparece la *necesidad* de la democracia representativa, y se impone la *legitimidad* de la democracia pura. Florecen así, en el régimen local, instituciones políticas desconocidas en el siglo XIX, pero que importan en los hechos, un verdadero retorno a la tradición colonial. La gran asamblea primaria de nuestro régimen, con derecho de iniciativa y con amplias facultades plebiscitarias, aseméjase a los *Cabildos abiertos* del coloniaje, donde germinó la independencia americana.

Y este es otro de los aspectos característicos de la ciudad moderna, — dice Posada: — es *de todos para todos,* o sea profunda y esencialmente democrática; es como la democracia que se impone, no por virtud de una aspiración ideológica o de movimientos revolucionarios, sino bajo la acción de la necesidad, como consecuencia de la solidaridad, obra del contacto de las gentes que forman el *medio urbano,* en el cual la diferenciación jerárquica, social, cultural y política, se ha de producir sobre la base de un disfrute mínimo, para todos, de los goces y beneficios que la comunidad reporta y de los servicios que supone la existencia de la comunidad misma (1).

---

(1). Posada, ob. cit., pág. 3.

§ 113. Resuelto el problema del régimen, plantéase en las cartas el de los *servicios y de los poderes municipales,* que constituyen el *objeto* y la finalidad de todo Gobierno local. La actividad municipal se concreta en última instancia, en una vasta red de servicios públicos vecinales, cuya eficaz prestación exige cada vez más, una gestión técnica y profesionalista.

§ 114. El problema capital en esta materia es el de definir el servicio público *local,* logrando su separación y su delimitación del servicio público *nacional.* Caben aquí, como en la redacción general de las cartas, las dos actitudes señaladas: el *home rule* o la competencia legislativa nacional, para la determinación previa de los servicios y cometidos locales.

En ciertos servicios de concreción *municipal* bien definida, el problema es de fácil y sencilla solución. Complícase, en cambio, al considerar esa extensa zona fronteriza donde se mezclan y se confuden los servicios públicos del Estado, con los servicios públicos municipales. Es ahí, precisamente, donde fracasa el *home rule,* lo mismo que las cartas que contienen una concesión ex presa y enumerativa de cometidos locales.

§ 115. "Las dificultades del *home rule* en Améri ca, — dice Posada, — como en todas las naciones que aspiren a establecer la autonomía municipal, más que formales o de procedimiento, *son de contenido.* ¿Qué materias pueden llevarse a una carta municipal?. No basta, por ejemplo, decir que los Municipios deben tener plena libertad en asuntos estrictamente municipales. ¿Cómo se caracteriza el asunto local? ¿Qué materias son de índole más bien municipal que general? Según Munro ningún axioma puede formularse en este punto. "Es imposible enumerar una por una todas las funciones que bajo el *home rule* deben permitirse a

las ciudades, y si se intentare una enumeración detallada, probablemente se olvidarían algunas cosas importantes". Según Maxey, en el movimiento del *home rule* americano, la idea "fundamental era, y es, que la ciudad debe ejercer jurisdicción exclusiva en una esfera cuyos límites se fijan, no por virtud de barreras restrictivas levantadas contra la Legislatura del Estado, sino que debe aquélla determinarse en atención a la extensión de las funciones locales del Gobierno de la ciudad". Pero, — añade, — "la gran dificultad ha surgido al establecer la línea de demarcación entre la ciudad y el Estado". He ahí, se dice, en lo que han fracasado más señaladamente la mayoría de las propuestas de reforma o enmienda del *home rule"* (1).

El *home rule,* pues, por contener una *concesión general* de poderes es propicio a toda suerte de dificultades y de conflictos políticos.

§ 116. El sistema de la *concesión general de poderes* se practica también en Alemania, donde la autonomía municipal — *Selbstverwaltung,* — ha sido reconocida por la nueva Constitución de 1919 (2). Como expresa Howe "las autoridades locales pueden realizar (desde la sanción de la ley municipal de 1853), cuantas funciones consideran necesarias o convenientes para el bienestar de la municipalidad, con solo tener en cuenta que no se opongan a las leyes del Estado" (3). "Con las reservas naturales en un período de

(1) Posada, ob. cit., págs. 176-177.

(2) De acuerdo con el art. 127 de la Constitución de Weimar, "Los Municipios y las uniones de Municipios tienen derecho a la autonomía administrativa, con arreglo a las leyes".

(3) Howe, *"European cites"*, págs. 253-254.

transición, — comenta Posada, — puede afirmarse que él principio general del régimen municipal de Alemania, es el de que las autoridades locales de la ciudad pueden hacer cuanto estimen necesario o conveniente a los intereses de la ciudad, siempre que su acción no resulte contraria a las leyes del país, y que no se exija la aprobación de una autoridad superior. Entraña la esfera de acción de la ciudad una gran flexibilidad (1) en el desarrollo de los servicios públicos, — agua, gas, electricidad, tranvías, — los cuales se prestan, o mediante empresas, o directamente por el sistema de la municipalización" (2).

§ 117. Frente a este sistema de *home rule,* se levanta el de la *concesión expresa y limitativa de poderes.* Existe concesión expresa de poderes, cuando la ley nacional al dotar de contenido propio al Gobierno local, enumera de modo taxativo sus servicios y sus potestades de mando.

Es éste, sin duda alguna, el sistema seguido por nuestra ley orgánica municipal, al enumerar de manera preceptiva y expresa los diversos cometidos y atribuciones del Gobierno local (3).

---

(1) V. Dawson, ob. cit. pág. 36: "Las autoridades municipales — dice M. Montagu Harris (ob. cit. pág. 71) — pueden, según la ley, realizar cualquier acto que consideren útil para los intereses de la comunidad, a condición de que no se entrometan en las funciones específicamente atribuidas a otra autoridad y con la reserva de que deban obtener, en la mayoría de los casos, la aprobación de la autoridad del círculo o del distrito". Cit. por Posada, ob. cit., pág. 207.

---

(2) Posada, ob. cit., págs. 206-207.

---

(3) La concesión expresa y limitativa de poderes, se desprende claramente de la redacción de nuestros textos legales. A mayor abundamiento, el hecho fué puntualizado, al discutirse en la Cámara

La característica saliente del sistema consiste en la obligación que se impone al Gobierno local, — para poder ejercer determinada atribución, — de invocar en todos los casos, una disposición legal escrita que lo autorice y faculte para ello.

En Norte América, por ejemplo, donde se ha practicado con intensidad este sistema, la jurisdicción administrativa ha sido rigurosa en el sentido indicado. "La idea de que los municipios — dice Goodnow, — aun después de su reconocimiento como personas jurídicas, no son más que meros delegados del Parlamento central, da hado como resultado práctico que se le considerara como una autoridad de *poderes enumerados*. Las Cortes norteamericanas han contribuido a esta solución al generalizar la regla de que los poderes concedidos en las cartas municipales deben ser objeto de una *interpretación estricta*" (1).

---

de Representantes el art. 55 de nuestra ley orgánica: *"Sr. García Morales*. Quizá en el inciso 1º (del art. 55) sería conveniente hacer una aclaración. Dice: "Decretar todas las medidas que requiera el interés público", y debería agregarse: *"sobre los asuntos de su competencia"*, o, *"dentro de la órbita de sus atribuciones"*. Así, en esta forma vaga en que está redactado el inciso, podría intervenir en materia de su competencia, y en la que no lo sea. Después de legislar cuidadosamente *fijando los cometidos de los Concejos en una forma taxativa,* establecemos que pueden tomar todas las medidas que requiere el interés público. Es una disposición vaga que podría dar lugar a inconvenientes. Es preciso limitarla". Finalmente, la Cámara aceptó la enmienda propuesta (*Diario Oficial,* 1919, 4.º Trim., página 936).

---

(1) Goodnow, ob. cit., pag. 45. En los Estados Unidos "la mayoría de las cartas responden — dice Andersen, — a la idea de que todo poder o atribución debe fijarse muy explícitamente... En los últimos años se ha estimado poco ventajoso el intento de fijar expresamente todas las atribuciones en la carta... Las cartas locales requieren elasticidad... Especialmente en los Estados de *home rule* se han adoptado cartas más cortas y sencillas que antes. Lo característico en

§ 118. El profesor Rowe señala en los siguientes términos el problema de la concesión expresa de poderes: el Municipio tiene que buscar la facultad o poder que quiera ejercer, el cual debe resultar o concedido especialmente, o claramente implícito, o ser esencial para que sea posible la realización de los fines u objetos determinados de la corporación. Lo cual quiere decir que siempre que la ciudad tenga en perspectiva una extensión de sus poderes, es preciso apelar a la legislatura del Estado. Estas apelaciones constantes constituyen una de las influencias que con más fuerza apoyan la tendencia favorable a la intervención legislativa. La legislatura tiene plena conciencia del hecho de que la actividad municipal depende de su voluntad, y está, por lo tanto, propicia siempre a dirigir tal actividad. Si en vez de una delegación minuciosa de funciones, el Estado otorgase a los Municipios el derecho de ejercer todos los poderes no incompatibles con los derechos del mismo, desaparecería uno de los excitantes de la intervención legislativa en los asuntos locales (1).

---

algunas consiste en el intento de resumir la concesión de funciones o atribuciones municipales en un único y amplio precepto". Se cita como típica la carta de *home rule* de Cleveland, de 1913, no modificada en este punto por la de 1921. Según la de Cincinati de 1917: "La ciudad tendrá todas las atribuciones de *self-government* local y *home rule*, y cuantas pueda tener una ciudad con arreglo a la Constitución del Estado de Ohio."

---

(1) *Raport on Municipal. Program of the National Municipal League.* Rowe, ob. cit., págs. 155-156. "El régimen de las cartas especiales, — dice Goodnow, — puede ser satisfactorio como un medio para establecer distinciones entre las ciudades, bajo la base de las variaciones geógráficas y locales. Este régimen no puede jamás, en tanto que se enumeren los poderes concedidos por las Cartas, hacer concesión alguna, por los cambios que en las condiciones municipales lleva con-

IV

LOS FINES DEL MUNICIPIO

§ 119. En la base de los diversos sistemas de *concesión de poderes,* se plantea un problema previo y esencial: el de los *fines* del Municipio. ¿Cuáles son los fines del Municipio autónomo? ¿Cómo separar esos fines de los fines generales del Estado? La resolución de estos problemas, — de *capacidad* política y administrativa, — incumbe a las cartas municipales. Trátase de determinar, — frente al Estado, — la esfera de acción legítima del Municipio, el límite de su capacidad de querer y de obrar para la realización de fines colectivos.

---

sigo el mero transcurso del tiempo. Como resultado de estas condiciones variables, producidas por la acción del tiempo, las ciudades americanas se ven forzadas a acudir continuamente a la legislatura en demanda de nuevos poderes locales más amplios. Esta clase de poderes se conceden a menudo *nunc pro tunc,* mediante el ejercicio del poder que posee la legislatura para ratificar los actos ilegales. Aun cuando el ejercicio de este poder está expuesto a abusos, su reconocimiento parece ser absolutamente necesario, porque la legislatura que es la que delimita la esfera de la competencia municipal, no está siempre en sesiones, y en muchos casos, a las autoridades municipales no les es siempre posible aguardar, para ejercitar poderes necesarios, hasta que se reuna la legislatura y sancione la legislación necesaria. Esta clase de poderes deben de ejercitarse, y, se ejercitan, de hecho, apelándose enseguida a la legislatura, para que ratifique los actos llevados a cabo ya por las autoridades locales. No se puede presentar un mejor ejemplo ilustrativo de este método de acción que el que nos ofrece el caso *Ilasbounck Milwakee*: En éste la ciudad había sido facultada para gastar una suma dada en su puerto. Gastó más y surgió la cuestión respecto del podel de la legislatura para ratificar la acción de aquella" Goodnow, ob. cit., págs. 47-48.

En un primer plano de observación, aseméjase el problema al de la *especialización orgánica* de las personas jurídicas de derecho público (1). Pero en el Municipio, así como en el Estado, se desarrolla una *especialización compleja,* diferente de la simple especialización de los Entes autónomos especiales, cuya actividad se concreta a la prestación de un solo y determinado servicio. El Municipio, lo mismo que el Estado, desarrolla una serie numerosa de actividades, que culminan en una verdadera empresa de servicios públicos, caracterizados por su gran diversidad.

§ 120. A pesar de lo expuesto, los *fines* del Municipio plantean un problema de naturaleza *derivada.* Actúan los Municipios en plano secundario, adaptados a la vida real y concreta de *un* Estado. Teniendo éste, en sí mismo, resuelto el problema de sus *fines,* esta realidad actual del Ente político superior, se refleja y proyecta sobre la vida municipal. Puede afirmarse *a priori,* que los Municipios de un Estado individualista, serán también de corte individualista; por el contrario, en el Estado socialista, surgirán Municipios socialistas. Al pasar de un Estado a otro, se notará en los Municipios el mismo cambio brusco de métodos y de sistemas que en los Estados.

Se trata, en suma, de una política orientadora del Estado, de la cual no podrán apartarse los Municipios, porque ellos, al prestar medios prácticos para su realización, serán transformados por el Estado en instrumentos de sus fines.

---

(1) A. Demicheli, ob. cit., Cap. XIII.

§ 121. Nuestro Estado puede calificarse de *intervencionista,* orientado hacia la *política social.* Un inmenso número de actividades privadas, han sido asumidas directamente por la colectividad. No puede extrañar, pues, que los Municipios sigan la misma corriente animadora.

A pesar de esta similitud, al Derecho municipal incumbe la discriminación de los poderes del Gobierno local frente al Estado. En todos los casos, al Gobierno nacional pertenecerá siempre la gestión de aquellos servicios públicos que, por su amplitud espacial, interesen al país entero, rebasando el ámbito geográfico de las localidades. Al Municipio, en cambio, pertenecerán aquellos otros, que, por interesar preferentemente a una región determinada, revisten carácter específicamente local. Fuera de esta regla simplista, meramente cuantitativa, no concebimos ninguna otra que pueda salvar las enormes dificultades que el asunto plantea.

§ 122. La determinación de los servicios y cometidos municipales, compete a la ley ordinaria. La Constitución, en efecto, no aborda el problema, delegándolo en la Legislatura. De aquí la obra constructiva de la ley de 1919.

Conviene destacar desde ya, que la concesión de poderes contenida en nuestra legislación orgánica, no constituye una creación abstracta ni artificiosa del legislador. Lejos de ello, tiene sus raíces profundas en el desarrollo histórico de la vida local. Desde 1830 a 1891, el Poder Ejecutivo nacional, sobrecargado de tareas gubernamentales de todo orden, fué delegando en los Municipios, de manera lenta, pero persistente, el ejercicio de todas aquellas funciones y atribuciones que, por su naturaleza, debían ser del resorte exclusi-

vo de las municipalidades (1). Las leyes orgánicas de 1903 y de 1919, recogieron y generalizaron este estado de hecho.

---

(1) En los dos tomos de leyes y decretos publicados en 1904 por B. Fernández y Medina, se percibe con claridad el desarrollo de este largo proceso histórico. "Casi todos los servicios locales que la Junta de Montevideo administra hoy con plena independencia, — decía De Pena en 1889, — han estado centralizados en manos del Poder Ejecutivo, quién por decretos sucesivos en medio de circunstancias extraordinarias o bajo la presión de tareas múltiples o de necesidades que no admitían espera, se ha ido desprendiendo de ellos gradualmente, delegando algunos para siempre en las Juntas, y otros temporariamente, como ha sucedido con los servicios de beneficencia y asistencia pública". *"Montevideo y su Departamento", pág.* 68.

CAPITULO V

EL REGIMEN DE GOBIERNO LOCAL
(Derecho comparado)

SUMARIO: 123. El Municipio - Estado. — 124. Semejanzas con el Estado. — 125. Funciones y órganos del Municipio. — 126. Ejemplo práctico. — 127. División de poderes en el Gobierno local. — 128. Razones políticas. — 129. Razones orgánicas. 130. Universalidad del principio. — 131. El régimen francés. 132. Idem alemán. — 133. Id. inglés. — 134. Id. norteamericano. Su importancia. — 135. Sus experiencias históricas. — 136. Fracaso de los primeros ensayos. — 137. Idem del bicameralismo. — 138. Id. de la división de poderes. — 139. Diversos sistemas norteamericanos. — 140. *Mayor System.* — 141. *Government by Comissión.* — 142. Su historia. Ensayo de *Galveston.* — 143. Ensayo de *Des Moines.* Democratización del sistema. — 144. Institutos democráticos: iniciativa, referéndum y recall. — 145. Ventajas del Gobierno por Comisión. — 146. Sus inconvenientes. — 147. Régimen del Gerente. Crítica.

I

EL MUNICIPIO - ESTADO

§ 123. Sin duda alguna: el Municipio *autónomo* es un Estado (1).

---

(1) "El Municipio, — dice Posada, — es una sociedad territorial determinada o definida por las necesidades de la vida de vecindad, esto es, de una forma de la vida de relación, que pide una ordenación jurídica propia, en cierto modo hasta un Es-

Trátase, en efecto, de una jurisdicción local, organizada jurídicamente en régimen de Gobierno, dentro de límites territoriales determinados. El Gobierno local, al ser autónomo, adquiere funciones propias, específicas, para fines colectivos, con capacidad de querer y de obrar como un todo único, constituyendo, en suma una personalidad sustantiva, titular de derechos de potencia pública.

§ 124. En el Gobierno local se plantean exactamente los mismos problemas políticos que en el Gobierno nacional. La diferencia entre unos y otros es meramente *cuantitativa.* Los problemas municipales se ca-

---

tado: un régimen... Es, en rigor, el del Municipio el problema de un Estado, ya que el Municipio puede reclamar la condición de Estado, siendo así legítimo hablar del Estado Municipal". (Prólogo a *"El Gobierno de la Ciudad y sus problemas."* L. S. Rowe, págs. XI y XII). La posición de Posada es de comprensión amplia del problema del Estado: "Aun cuando en la doctrina corriente del derecho público, la vida de relación se refiere especialmente al Estado nacional, sin gran esfuerzo se puede advertir como se produce en todos los *demás Estados políticos* (municipios, regiones, Estado-internacional y hasta Estado-humano)" (*"Tratado de Derecho Político"*, ed. 1915, Madrid, T. I, vol. II, pág. 240). "...De ahí el atributo de la soberanía, la cual no es ya, ni un puro poder de dominación o de mando, ni un derecho subjetivo, privilegiado, propio del Soberano — los gobernantes — sino, a mi ver, una cualidad moral del Estado, es decir de la comunidad Estado, *y de toda comunidad capaz de ser Estado*: llámese nación, cantón, región, provincia, municipio... o bien Universidad, sindicato, asociación: lo esencial es que, gracias a la integración, fusión, unificación de sus elementos, individuos o comunidades menores, y a su diferenciación dentro de organismos más amplios, sea, en efecto, capaz de desarrollar como suya, y por su esfuerzo, una actividad propia, en vista y para su propia finalidad distinta; en una palabra que sea capaz de *autonomía*". (Posada, Estudio Preliminar a "Las Transformaciones del Derecho Público" de L. Duguit ed. esp., Madrid, pág. 36).

racterizan por su naturaleza específicamente *local* o *vecinal*. Fuera de ello, el Gobierno local constituye una organización política y administrativa de servicios públicos, de la misma *cualidad* que los servicios públicos nacionales. Basta leer los cometidos del Gobierno local, — expresamente consagrados en su carta, — para percibir que se trata, en esencia, de servicios de idéntica naturaleza a los que presta normalmente el Estado. Realiza el Municipio, en efecto, una serie de servicios públicos, — financieros, industriales, de obras públicas, de policía en sentido amplio etc., — que sólo se diferencian de los servicios públicos nacionales, por tener éstos una aplicación *geográfica más amplia,* y ser aquéllos de aplicación estricta a determinada jurisdicción local. (1).

§ 125. Esta similitud funcional, plantea en el Municipio autónomo los mismos problemas políticos y administrativos, que se plantean y resuelven en el Estado. La existencia de actividades semejantes, exige el desarrollo de las mismas funciones. Por último, — siguiendo el encadenamiento lógico de estos términos, — la

(1) "Desde la doctrina de la soberanía política y el problema de la naturaleza del poder público, con el de la división de poderes, hasta las cuestiones de técnica administrativa más estricta; desde los problemas de la socialización o municipalización de ciertos medios de vida, hasta los relacionados con la responsabilidad de representantes y empleados, o la noción del servicio público, o la descentralización por servicios, etc., etc.; todos estos graves asuntos que integran hoy las concepciones del Estado y del Derecho político, tienen sus manifestaciones en la *teoría del Gobierno municipal,* y todos han suscitado dificultades prácticas y soluciones positivas en el régimen de las grandes ciudades. En cierto modo el *Derecho municipal* es como un capítulo del *Derecho político.*" Posada, *"El régimen municipal de la ciudad moderna."* ed. 1927, pág. 188.

existencia, de las mismas funciones, produce en el Gobierno local, la necesidad de los mismos órganos que en el Gobierno nacional.

Las solicitaciones del vivir político municipal, imponen la organización de un régimen orientador, con el cometido esencial de proseguir los fines del Municipio, implícitos en sus múltiples y complejos problemas propios. De aquí los órganos locales, — Asambleas, Concejos, — estructurados en régimen de gobierno, capaces de desarrollar una actividad específica, inherente a la diferenciación de funciones.

Se plantean, pues, en el Gobierno local autónomo, las mismas exigencias político - administrativas, que han servido de base — en el orden nacional, — a la estructuración del instrumental político, dividido, como es notorio, en tres poderes independientes, — Legislativo, Ejecutivo y Judicial. — En el orden local, solicitaciones semejantes de división de trabajo y de especialización de funciones, imponen exactamente, la misma diferenciación en sus órganos de Gobierno.

§ 126. Un ejemplo concreto aclarará suficientemente el punto planteado. Constituyendo el Municipio un sistema orgánico de servicios públicos locales, de naturaleza onerosa, goza en forma lata de *potestad impositiva,* — para sus fines, — implícita en la obligación que se le impone de hacer funcionar esos servicios públicos. Pero, los preceptos constitucionales y legales, — simplemente declarativos, — constituyen tan sólo la *fuente jurídica* del derecho impositivo municipal. Para que la potestad impositiva tenga real y concreta aplicación, son menester, exactamente, los mismos momentos que se manifiestan en el proceso constructivo del derecho:

1.º) *creación* abstracta de una norma general y obligatoria; en nuestro caso, creación de un impuesto;

2.º) *aplicación* práctica de la norma, o sea del impuesto; y 3.º) *resolución* de todas las contestaciones que provoque la aplicación de la norma general.

El primer momento presupone la *función legislativa*, — declaración del derecho; — el segundo, presupone la *función ejecutiva;* y el tercero, la *judicial.*

Sobre las funciones del Gobierno local, se puede discurrir, pues, como en los tratados de Derecho político, al estudiarse las funciones y los poderes del Estado.

§ 127. Por las razones expuestas, la fórmula nacional de división de funciones — y de poderes — ha sido recogida y aplicada en la nueva organización del Gobierno local. En la historia de nuestros municipios, — historia de un sistema perfecto de centralización administrativa, — la división de poderes no pudo cuajar en fórmulas positivas. Faltaba la condición necesaria para su desarrollo: la *autonomía* municipal: el libre ejercicio de funciones propias, reguladas por leyes locales, y aplicadas éstas, de modo coactivo en último extremo, por las propias autoridades municipales.

Con la descentralización municipal, surge en cambio, la necesidad jurídica de dividir las funciones y los poderes del Gobierno local (1).

---

(1) Entre nosotros aparecen los primeros bosquejos de la división de poderes en las leyes orgánicas de 1903 y 1908. En la ley de 1903, la *función ejecutiva* se confiaba preferentemente al Presidente de la Junta (art. 7.); la *función legislativa,* a la Junta en pleno (art. 12). Los vocales, además, desempeñaban las jefaturas de las direcciones de servicios (art. 5), asumiendo funciones de administración. Con todo, el régimen era indiferenciado, confuso, sin estructuración de órganos independientes.

Se perfecciona el sistema con la ley de Intendencias de 1908, cuyos términos son precisos: 1.º) "Créase el *Departamento Ejecutivo* de las Juntas Económico - Administrativas, el cual será des-

Pero la división de poderes, recién adquiere estructuración adecuada, con la reforma constitucional de 1917. El régimen de amplia autonomía que se consagra entonces, facilita intensamente su desarrollo. Las razones son obvias.

Al desaparecer, — con la descentralización local, — el contralor *externo* que ejerciera antes el Poder Ejecutivo sobre la vida municipal, surge la necesidad de un contralor *interno, — self - contralor,* — tanto más riguroso, cuanto más amplia sea la autonomía. Este *self - contralor,* sólo es viable en régimen de separación de funciones y de división de poderes. De aquí la fórmula bipartita — Asamblea y Concejo — destinada a mantener el Gobierno local, — por el contralor recíproco de dichos organismos, — dentro de los límites lícitos de su actividad.

En los regímenes unitarios, las potestades jerárquicas y la función de dirección municipal, confiada al Ejecutivo nacional, exigen una centralización rígida en el orden legislativo. Por el contrario, la descentralización administrativa, hace viable la descentralización legislativa, y recíprocamente.

§ 128. Es cierto que en el orden local no se plantean las razones *políticas,* que justifican, — en el orden nacional, — la división tripartita del Poder público. El Gobierno local no puede atentar contra la libertad política o civil, desde que carece de fuerza pública, y, además, por encima suyo, actúan los órganos superiores del

---

empeñado por un funcionario con el título de Intendente Municipal" (art. 1.º); 2.º) "Las Juntas E. Administrativas conservarán su carácter de *Consejo Deliberante,* — en virtud de lo preceptuado en el art. 125 de la Constitución, — con las atribuciones que les acuerda aquella y la ley orgánica de Juntas" (art. 13).

Gobierno, dotados de función coordinadora; en particular, la Legislatura.

§ 129. En cambio, las razones *orgánicas* (1) de la fórmula tripartita, asumen en el Gobierno local la misma intensidad que en el orden nacional. La separación de poderes, facilita la división del trabajo y la especialización orgánica de funciones. Con el crecimiento vigoroso de las localidades, se siente cada vez más, la necesidad de dividir las funciones de gobierno en órganos especializados: legislativos y administrativos.

II

REGIMENES EUROPEOS

§ 130. La división de poderes en el régimen municipal, es cuestión universal, de larga data histórica. Salvo excepciones, se distingue en todas partes una *asamblea deliberante*, actuando con un órgano *ejecutivo*, llámese Intendente o Concejo (Uruguay), Alcalde (España), Maire (Francia), Burgomaestre o *Magistrat* (Alemania), Mayor (Inglaterra), Comisión, Mayor, Manager o Gérente (Estados Unidos).

Prescindiendo por ahora de las complejas cuestiones de *funcionamiento*, examinaremos rápidamente los principales problemas de *estructura*, en aquellos países que ofrecen mayor interés orientador por la fecunda intensidad de sus experiencias.

§ 131. En *Francia* se señala nítidamente en la estructura municipal, la separación del órgano deliberan-

(1). Bluntschli, *"Der. Público Universal,"* T. I., pág. 424, trad, esp. de García Moreno, cit. por J. Jiménez de Aréchaga, *"El Poder Legislativo"*, pag. 7.

te (Concejo), y del órgano ejecutivo (Maire). En la base de la organización actúa el cuerpo electoral municipal, de donde emana el Consejo, compuesto, según la población de 10 a 36 consejeros, elegidos por cuatro años, mediante sufragio universal.

El Consejo municipal designa de su seno el *Maire* y sus adjuntos, en los cuales se concentra la función ejecutiva de la municipalidad.

El Maire es en verdad, el jefe de la Administración municipal. Los *adjuntos* son, a su vez, delegados y auxiliares del Maire en el desempeño de la función administrativa. Subordinados a ellos, actúan los agentes profesionales de la Administración municipal.

Esto no obstante, los principios centralizadores del régimen francés, desfiguran la aparente pureza del sistema, mediante el acoplamiento político de elementos extraños a la municipalidad, tales como los *Prefectos* y *Subprefectos,* agentes del Gobierno central, que ejercen una amplia función de fiscalización e intervención en el desarrollo de la vida municipal.

§ 132. En *Alemania,* y particularmente en Prusia, — aún después de la Constitución de Weimar de 1919 y de Prusia de 1920, — se señala idéntica distinción entre los organismos deliberantes y ejecutivos.

Digamos ante todo, que el régimen municipal prusiano, — aún cuando reserva una amplia esfera de acción al elemento profesional y burocrático, — es también esencialmente democrático - representativo. La función deliberante compete al Consejo municipal de la ciudad, verdadera Asamblea representativa, compuesta de 11 a 99 miembros, — según la población, — elegida por seis años, con renovación bienal. La función ejecutiva corresponde por lo general, a un Consejo administrativo, — Magistrat, — elegido por el propio Consejo

municipal. El *Magistrat* o Consejo de administración, ejerce funciones ejecutivas propias, fuera de ciertas intervenciones en la actividad deliberante del Consejo municipal; sin perjuicio, a su vez, de determinadas funciones orientadoras en la Administración local, reservadas al órgano deliberante.

El *Magistrat* se compone de miembros remunerados — profesionales, — y de miembros honorarios, — representativos. Es presidido, además, por el *Burgomaestre* de la ciudad, que es también un funcionario *profesional,* designado generalmente, — lo mismo que los miembros remunerados del Magistrat, — por el largo período de doce años. Estos funcionarios profesionales actúan en las funciones administrativas del Municipio, conjuntamente con los miembros honorarios del Magistrat, verdaderos aficionados, elegidos entre las diversas capas sociales del municipio.

Esta mezcla original de elementos profesionales y honorarios, en el desempeño de la función ejecutiva y administrativa, es sin duda, la más resaltante característica del Municipio prusiano.

§ 133. *Inglaterra,* — país clásico del *self - government,* — no ofrece ya la misma distinción entre las funciones deliberantes y ejecutivas. En la municipalidad inglesa las funciones de gobierno se concentran — *todas* — en el Consejo municipal *único,* órgano representativo, de elección directa. Pero, en la práctica, como el Consejo municipal no puede asumir directamente las funciones administrativas de la comuna, *delega* esas funciones en diversos Comités o Comisiones, — emanadas de su seno, — que actúan bajo la fiscalización superior del Consejo. El número de comisiones depende de la importancia de cada municipalidad, quedando libra-

do su nombramiento, al propio Consejo (1). Los comités asumen el desempeño de las diversas funciones administrativas, auxiliados por los agentes permanentes de la municipalidad.

En el régimen inglés, pues, existe de hecho, división *de funciones,* pero no existe división *de poderes.* Todos los poderes se concentran en el Consejo Municipal, el cual, si bien *delega* las funciones administrativas, se reserva el derecho de reivindicarlas en cualquier momento. Se trata, en suma, de una *unidad orgánica.* Redlich lo ha dicho: el Municipio inglés *"tiene miembros, pero de un mismo cuerpo"* (2).

III

SISTEMAS NORTEAMERICANOS

§ 134. Ninguno de los sistemas expuestos ofrece el alto interés orientador que los múltiples y ricos regímenes que se practican en Norte América. Ningún pueblo de la tierra, por lo demás, ha contado con campo tan amplio de experimentación municipal que los Estados de la Unión Americana, verdaderas pléyades de ciuda-

---

(1). "La vida y funcionamiento de una municipalidad inglesa, — enseña Redlich, — resultan de la asociación de estos tres factores: el Consejo Municipal, las Comisiones o Comités y los agentes permanentes. Los agentes son el órgano permanente ejecutivo: reciben sus órdenes de los Comités, que son el órgano administrativo. Estos, a su vez, están, sometidos a la fiscalización e intervención regular del Consejo. Teoricamente, pues, puede considerarse el Consejo como el órgano deliberante; los Comités, como los órganos especializados en la administración, y los funcionarios permanentes, como el ejecutivo que efectúa la tarea real administrativa". Redlich *"Le Government local en Anglaterre"* pag. 434.

(2). Redlich, ob. cit., pág. 435.

des fabulosas. Esto a un lado, en ninguna parte se ha señalado mayor interés que allí por los problemas de la ciudad. Diríase de Norte América la gran Babel de los regímenes municipales.

§ 135. Enseña Rowe (1) que el desenvolvimiento municipal en los Estados Unidos se puede dividir en tres períodos, en cada uno de los cuales se ha intentado remediar la ineficacia administrativa, mediante cambios en la organización del Gobierno. En el primer período se ofrecen los poderes y las funciones municipales *concentradas* en una Asamblea local electiva, que no sólo determinaba la política municipal, sino que hasta nombraba los funcionarios administrativos. Esta forma de gobierno concentrado fué heredada directamente del sistema inglés (§ 133).

En el segundo período, en cambio, se ensaya la *división* y separación de poderes, a semejanza de lo que acontece en el régimen de Gobierno nacional y de los Estados. Se aplicaron en el Municipio los mismos mecanismos automáticos que habían servido de base a la organización nacional y federal. Los poderes del Gobierno municipal se distribuyeron entre un Alcalde electivo — órgano de ejecución, — y un Consejo o Asamblea popular, — órgano legislativo (2).

(1) Rowe, Ob. cit., págs. 192-193.

(2) "En segundo término, — dice Goodnow, — se ha abandonado el antiguo sistema de concentrar todas las funciones administrativas de la Corporación urbana en el Consejo de la ciudad. Se ha establecido generalmente una clara distinción entre la función de deliberar y la de ejecutar, atribuyéndose la primera al Consejo, y asignando la segunda al mayor y a las varias dependencias ejecutivas que se han establecido en el curso del tiempo", Goodnow, *"Derecho Administrativo Comparado"* trad. esp. T. I., págs. 215-216.

En el tercer período, por último—dice Rowe—se confió al Alcalde,—órgano ejecutivo,—una posición dominante, despojándose gradualmente al Consejo legislativo de sus funciones más importantes, el cual adquiere desde entonces, la posición de un órgano de gobierno destinado a impedir el gasto excesivo o el empleo desacertado de los fondos públicos. El pueblo norteamericano propende a considerar el ejecutivo, no sólo en la ejecución, sino también en la función de preparación de los proyectos de mejoras municipales.

§ 136. Es ilustrativa la experiencia norteamericana. El primer sistema de poderes concentrados, fracasó en los hechos, por la *ausencia absoluta de todo contralor*. El segundo sistema de poderes divididos, fracasó también, pero por *exceso de contralor*. El Legislativo local, en efecto, se dividió en dos ramas — Asamblea y Senado — a imitación del régimen bicameral de los Estados; al mismo tiempo, se separó el Legislativo del Ejecutivo, pero consagrándose una fiscalización excesivamente rigurosa (1).

---

(1) Rowe, ob. cit., págs. 194-195-208. "Colocando al alcalde a modo de freno del Consejo, y al Consejo como freno respecto del alcalde, — dice Rowe, — se ha logrado fortalecer la más perjudicial de las supersticiones políticas, la que entraña el mecanismo gubernamental automático, capaz de realizar la obra del gobierno sin necesidad de que el pueblo intervenga y vigile... Oponiendo la autoridad legislativa contra la ejecutiva, eligiendo un funcionario que fiscalice a otro, y haciendo los términos de los cargos tan cortos como fuere posible, nos hemos engañado a nosotros mismos con la ilusión de que es dable construir un mecanismo de gobierno, que sólo requiera la atención y el cuidado de

§ 137. En la historia de este segundo sistema de gobierno municipal, fracasó también el bicameralismo. Las condiciones de la ciudad no ofrecen la posibilidad de semejante régimen. Sus resultados fueron perniciosos en Norte América: entre las dos ramas de la legislatura local, se estableció un cambio constante de responsabilidad (1). Cuando la oposición o la queja del público, provenían de algún acto legislativo sospechoso, cada una de las cámaras procuraba atraer el odio hacia la otra, y merced a la incertidumbre popular las dos se libraban de la censura (2). En suma, — pregunta Rowe, — ¿cuál es la forma de gobierno más adecuada para afrontar los problemas de la ciudad? Por lo que se refiere al Legislativo, — responde, — se ha visto que, aunque resulte justificado para la legislatura de los Estados y la nacional, las condiciones de la ciudad no ofrecen una base apropiada para el sistema bicameral. La clase de asuntos en que tiene que entender un consejo legislativo "piden más bien una pequeña Asamblea representativa que asuma la plena responsabilidad de la política general del Municipio". (3).

---

los ciudadanos en los períodos de elecciones... La autoridad se divide de tal modo, que el pueblo cree que ningún funcionario ni grupo de funcionarios, tiene poder suficiente para causar grandes daños. Nos equivocamos al suponer que esta división de la autoridad supone que la armonía sólo puede asegurarse con recoger los cabos perdidos en manos de algunas personas, las cuales aun cuando no estén reconocidas oficialmente, ejercen el poder real". Rowe, ob. cit., págs. 232, 233 y 234.

(1) Rowe, ob. cit., pág. 53.

(2) Rowe, Ibidem, pág. 202.

(3) Rowe, Ibidem, págs. 206 - 207.

§ 138. Maxey (1) califica de "sistema invertebrado," este regimen de amplia y total separación de poderes.

Pero, en el fondo, su ineficacia administrativa, puede culparse al carácter estrictamente representativo de las instituciones. Faltaba un factor esencial para el libre desarrollo municipal: la *democratización* amplia del régimen de gobierno. El pueblo sólo intervenía en la elección periódica de sus mandatarios. No intervenía, en cambio, en la gestión propiamente municipal. De aquí que el avance del tercer sistema con preponderancia del departamento ejecutivo, haya sido acompañado de una serie de instituciones de democracia pura, destinadas a perfeccionar y a superiorizar la gestión de los órganos representativos. La intervención popular directa, se transformó en un nuevo factor de equilibrio político, más profundo e intenso que el equilibrio político emergente de la mera división formal de poderes. Al extenderse estas intervenciones populares, se pudo llegar a la supresión de la legislatura local. La Asamblea representativa, fué sustituída por el cuerpo electoral de la ciudad, dotado de amplias y decisivas funciones en la actividad municipal.

§ 139. En el desarrollo del tercer período, con preponderancia de los órganos ejecutivos en el gobierno de la ciudad, se puede señalar en Norte América tres sistemas distintos, escalonados en el tiempo, en el siguiente orden:

1.º) El *Mayor System,* o sistema del *Mayor,* — Alcalde o Intendente; 2.º) el *Government by Commissión,*

(1) Municipal Government, pags. 36-37. Se presta el régimen, además, — según Maxey — a las acechanzas del *spoilsman* — política inmoral, — y a las corrupciones del *boss* — caudillo electoral — *deus ex-machina,* — con su *political-machine* (Ibid., pag. 78).

o Gobierno por Comisión; y 3º.) el *The City Manager Plan,* o régimen del *Gerente.* Comentaremos por separado estos diversos sistemas de Gobierno municipal. Todos ellos aparejan, en el fondo, la misma tendencia a concentrar cada vez más la autoridad municipal, en los órganos ejecutivos.

§ 140. El *Mayor System* — sistema del Mayor, — ofrécese como una reacción contra la excesiva división de poderes. Se restaron diversas e importantes funciones a las Asambleas representativas, — o Consejos, — para atribuir esas funciones al Mayor de la ciudad. A pesar de ello, subsiste la división de poderes, al mantenerse el Consejo — órgano deliberante, — y el Mayor, — órgano ejecutivo; pero, mientras se aumenta, — en el desarrollo de este sistema, — las funciones del Mayor, se disminuyen las del Consejo. Los poderes del Mayor fueron ampliados; los poderes del Consejo fueron restringidos. Esto es todo.

§ 141. El *Gobierno por Comisión,* entraña una reacción interesante contra todos los sistemas municipales precedentes. Se trata del gobierno de la ciudad por un pequeño Consejo o Comisión, — de tres o cinco miembros, — que concentra en sí todos los poderes municipales, ejecutivos y deliberantes. Aparentemente se ha suprimido la división de poderes; pero en el desarrollo del sistema, el cuerpo electoral municipal ha venido a adquirir una posición preponderante, con la organización de diversas instituciones de democracia directa, destinadas a equilibrar los poderes de la Comisión. Es ésta, sin duda, la más alta novedad del sistema. En un régimen político de aparente indivisión, se logra un equilibrio superior en el desempeño de las funciones municipales. Con los institutos de democra-

cia directa, — iniciativa, *referendum,* recall etc., — el cuerpo electoral adquiere funciones legislativas directas, lográndose una sabia combinación del *órgano representativo único,* con sus propios electores.

§ 142. Es breve la historia del Gobierno por Comisión. Una gran catástrofe sufrida en 1900 por la pequeña ciudad de *Galveston,* movió a la Legislatura de *Tejas* a suprimir el Mayor y el Consejo de la ciudad, confiando, en cambio, a una Comisión extraordinaria de cinco miembros, amplias facultades para la reconstrucción de la ciudad. He aquí el inesperado origen del Gobierno por Comisión. En el ensayo de *Galveston* tratábase de un régimen de emergencia, ideado sin pretensiones, y absolutamente impuro en sus elementos constitutivos, al extremo de que el Gobernador de Tejas elegía tres de los cinco miembros de la Comisión, reservándose a la ciudad de *Galveston* la elección de los otros dos.

§ 143. A pesar de lo expuesto, el sistema indiviso de *Galveston,* — con su concentración de funciones en una Comisión única, — se abrió amplio camino, mediante el importantísimo perfeccionamiento, introducido años después, — en 1907, — por la ciudad de *Des Moines,* del Estado de Yowa. *Des Moines* aceptó el *Gobierno por Comisión,* perfeccionándolo con diversos institutos democráticos: elección directa, iniciativa, referendum, recall. La Comisión continuó siendo el eje del Gobierno de la ciudad; pero sus poderes fueron limitados por las amplias funciones de ingerencia confiadas al pueblo.

§ 144. Consiste el *derecho de iniciativa* en la facultad conferida al veinticinco por ciento de los electores de la Comisión, para presentar a ésta cualquier

iniciativa sobre asuntos de interés de la ciudad. La Comisión debe aprobar o rechazar la iniciativa dentro de veinte días. En el último caso, queda obligada a someterla de inmediato a votación popular. Cuando la iniciativa sólo fuese tomada por la décima parte de los electores, la votación se realizará en la más próxima elección.

El derecho de iniciativa permite al pueblo legislar, pero no permite anular las leyes sancionadas por el órgano representativo. Con este último objeto, se implantó en *Des Moines,* el *referendum.* Las ordenanzas votadas por la Comisión, sólo entrarán en vigencia diez días después de su promulgación. Durante ese término, el veinticinco por ciento de los electores, pueden presentar protestas, que obligan a la Comisión a reconsiderar la ordenanza. Si resuelve mantenerla, debe someter el asunto a un plebiscito popular.

Estas dos instituciones, — iniciativa y *referendum,* — aseguran la intervención eficaz del pueblo en la obra *legislativa* de la ciudad; pero no aseguran el contralor popular en el desempeño de la *función administrativa.* Tendiente a ello se pueden señalar dos instituciones democráticas: a) la elección directa de los miembros de la Comisión; y b) el *recall* o derecho de revocación de los mandatarios.

En el Gobierno por Comisión, el veinticinco por ciento de los electores, pueden formular petición para revocar el mandato de cualquier miembro de la Comisión. En tal caso, se realizará de inmediato una elección especial, en la que podrá presentar su candidatura el mandatario interesado.

He aquí las instituciones democráticas, mediante las cuales la ciudad de Des Moines, perfeccionó el Gobierno por Comisión. Armonizado definitivamente el sistema con la Democracia, se abrió ca-

mino desde entonces, al extremo de que, en 1914, más de cuatrocientas ciudades lo habían implantado, entre ellas Nueva York, Búffalo, Cleveland etc.

§ 145. El Gobierno por Comisión presenta grandes ventajas y serios inconvenientes. Entre las primeras se pueden citar las siguientes:

1.°) Es el más apto para la democratización intensiva del Gobierno de la ciudad. La estructuración de un órgano único — la Comisión — dotado de grandes poderes legislativos y administrativos, obliga a buscar el equilibrio político en las instituciones democráticas ya indicadas. El pueblo adquiere imperio, al participar directamente en todos los negocios de su ciudad.

2.°) Se trata, además, de un régimen simple, sin frenos ni contrapesos, con lo que se evita la acción difusa del gobierno, y se concentra la responsabilidad.

3.°) Se aseméja — agregan sus sostenedores, — a un régimen de gestión comercial. La ciudad es dirigida como si fuera una empresa.

§ 146. A pesar de ello, los inconvenientes del Gobierno por Comisión, son notorios:

1.°) No es apto para un Gobierno *local*, en sentido estricto, que rebase los límites de la ciudad, — como ocurre entre nosotros, — en que los institutos democráticos directos resultan de difícil aplicación. Lo propio ocurre en las grandes ciudades.

2.°) La Comisión es demasiado pequeña para ejercer la acción legislativa de la ciudad o de la localidad.

3.°) Al elegirse directamente a cada miembro para dirigir un departamento administrativo determinado, o al dividir las tareas la propia Comisión, se crean interferencias que dificultan el desarrollo de la acción ejecutiva.

§ 147. El pueblo americano, en su contínua renovación, ha llegado últimamente, al régimen llamado *del Gerente.* Se observó que el Gobierno por Comisión no era una imitación perfecta de la gestión comercial de la empresa. En ésta, el directorio no ejecuta por sí mismo sus decisiones: recurre a un *gerente,* en quién delega todas las funciones de ejecución.

He aquí el *The City Manager Plan,* mediante el cual se acopló un Gerente o *Manager* en el Gobierno por Comisión.

Pero ¿se asemeja acaso el Gobierno de una ciudad a la dirección de una empresa de negocios? No es posible responder afirmativamente. Son grandes e insalvables las diferencias entre una y otra.

Por ello, el *régimen del Gerente,* concluyó por transformarse con variantes adecuadas, en un sistema semejante al viejo régimen del Mayor. Se restauró así, en el Gobierno de la ciudad, la fórmula clásica de división de poderes: la función ejecutivo quedó reservada para el Manager o Gerente; la función legislativa, para la Comisión.

Lo que al principio pretendió ser una innovación capital, concluyó confundiéndose con el viejo sistema. En lugar de un avance, significó un retroceso.

CAPITULO VI

EL REGIMEN DEL GOBIERNO LOCAL URUGUAYO

SUMARIO: 148. Fecundidad de la división de poderes. — 149. Su historia. El *Cabildo* colonial. — 150. El Cabildo abierto. — 151. Transición histórica. — 152. Los *Juntas Económico-Administrativas.* — 153. Su evolución. — 154. Diferenciación de funciones. Las direcciones. — 155. La ley orgánica de 1903. — 156. Las Comisiones Auxiliares. — 157. Las *Intendencias.* — 158. División de poderes. — 159. La *organización actual* del Gobierno local. — 160. Principios constitucionales y legales. — 161. Síntesis del regimen.—162. Organos esenciales y accesorios.—163. El Cuerpo electoral. — 164. Otros organismos municipales. — 165. Los Concejos Auxiliares. — 166. La Comisión Permanente. — 167. Entidades *nacionales* dotadas de funciones municipales. — 168. Naturaleza jurisdiccional de estas intervenciones. — 169. División territorial del Municipio. — 170. Jurisdicciones departamentales. — 171. El regimen constitucional. — 172. Los departamentos. — 173. Gobiernos locales necesarios y contingentes. — 174. Posibilidades de organización territorial. — 175. Creación de Gobiernos locales. 176. — Idem. de departamentos. 177. — Exigencias constitucionales. — 178. Creación de Concejos.

§ 148 La concepción del Estado-municipal, conduce directamente a la estructuración del instrumental político, en régimen de división y de separación de poderes. Se trata de una imitación más o menos perfecta de la organización política del Estado.

Orgánicamente considerada, la división de poderes permite la especialización de funciones. Administrativamente, facilita el desarrollo de un contralor intenso,

— *self-contralor,* — que culmina en una verdadera superiorización funcional. Políticamente, previene abusos y excesos de facultades.

El principio, pues, es fecundo y orientador, causa por la cual lo estudiaremos con detención en el Derecho municipal histórico y positivo.

§ 149 En nuestra historia municipal, debe citarse en primer término, la institución del *Cabildo,* — de corte español, — impuesta en América durante el coloniaje (1).

Se componía el Cabildo, según la importancia de la población, de seis a doce miembros o regidores. Algunos eran de elección anual, practicada por los miembros cesantes; otros, desempeñaban cargos perpétuos, vendibles en remate público.

Era complejo el funcionamiento del Cabildo. Ejercía funciones estrictamente municipales, y, a la vez, funciones ajenas a la municipalidad. Administraba justicia en el orden civil, comercial y penal; prestaba servicios policiales de seguridad, y hasta reclutaba las milicias en caso de guerra.

---

(1) "Los cabildos representaban una institución peculiarmente española, semi-política, semi-civil, con grande influencia local, con una vida propia tan vigorosa que no habría despotismo bastante fuerte para destruirlo. Contra ellos lucharon todos los gobernadores españoles y por ellos fueron vencidos. Eran a todo rigor las Municipalidades, tal como las concebimos en nuestras más adelantadas aspiraciones, administrando justicia en las ciudades y los campos, aprestando las milicias del país en caso de guerra, vigilando la venta de los artículos de primera necesidad para el pueblo; fijando la base de los impuestos extraordinarios o negándose a concederlos." Bauzá "Estudios Constitucionales," pág. 64. Ver Teófilo D. Piñeyro "Gobiernos Departamentales" (tesis), Montevideo, 1893, págs. 99 y sigs. Esta Tésis contiene una síntesis admirable de las aspiraciones autonómicas de la época, que luego cuajaron en nuestra legislación descentralizadora.

Además de las funciones generales — corporativas — del Cabildo, cada regidor desempeñaba también funciones propias, independientes de las funciones del órgano (1).

§ 150. La democracia americana tiene su origen en el *Cabildo abierto*: reunión de la corporación en sesión pública con los vecinos de la localidad, para deliberar en común sobre asuntos de interés propio. He ahí, en efecto, los primeros actos democráticos del pue-

(1) "Las funciones *generales* del Cabildo eran la administración de las rentas del Municipio, pero cada miembro tenía funciones *especiales*. Los Alcaldes de primero y segundo voto eran los jueces de 1.ª instancia. El primero conocía de asuntos civiles y comerciales; el segundo solamente de los juicios civiles. El Alcalde de 1er. voto ejercía además, el gobierno provisorio, cuando la provincia no tenía audiencia y en el caso de que vacase accidentalmente el cargo de gobernador. De las resoluciones de los Alcaldes se apelaba a las audiencias. El Alguacil Mayor, era el ejecutor de las deudas municipales, perseguía el cobro de las rentas o derechos. El Depositario General, vara perpetua y vendible, cuidaba de todos los depósitos que se hacían en las Cajas del Cabildo. El Regidor Juez de Policía vigilaba todo lo relativo al orden, higiene y comodidad de la ciudad; este funcionario representaba el carácter genuino de la institución. Era jefe de los alcaldes de policía, llamados prebostes de Hermandad, cuyos cargos tienen perfecta semejanza con los que ejercen los actuales comisarios de policía. Las funciones de los regidores defensores de pobres y menores están determinadas por sus propios nombres. El Regidor Alférez Real desempeñaba las veces de maestro de ceremonias y paseaba en las grandes solemnidades religiosas la bandera de España en las calles y plazas de los pueblos americanos. Además de los miembros del Cabildo existía un procurador municipal que no tenía voto en las deliberaciones y a quién estaba encomendada la reclamación de los intereses propios del Municipio. Este funcionario ejercía su destino con el título de Síndico procurador de la ciudad." Carlos María de Pena "*Montevideo y su Departamento,*" págs., 13-14. Lucio V. López "*Derecho Administrativo.*"

blo americano, de donde surgió más tarde la independencia del continente. (1).

Durante la revolución, los Cabildos se adaptaron al momento histórico, asumiendo importantes funciones políticas y hasta militares. (2).

§ 151. Languidecen los Cabildos durante la dominación Lusitana, hasta que, invadida de nuevo la República, la Sala de Representantes los suprimió definitivamente el 6 de Oct. de 1826, decretando que sus propiedades y rentas pasaran a la Provincia.

En sustitución se crearon en cada pueblo cabeza de Departamento, *Consejos de Administración,* (3) con el objeto de velar sobre las necesidades del Departamento (Decreto del 6 de Dic. de 1827, art. 30).

---

(1) Al Cabildo abierto debe América su independencia. El Cabildo abierto de Buenos Aires provocó la Revolución de Mayo. Antes de ello; el Cabildo abierto de Montevideo designó, el 21 de Setiembre de 1808, una Junta de Gobierno en franca rebelión contra el Virreinato. "Esa rebelión de Montevideo, — dice de Pena, — es el primer grito de alarma por toda América que se insurrecciona. Fué en Montevideo que tuvo su cuna el movimiento precursor de la Revolución de Mayo." Ob. cit. pag. 66.

(2) "No sólo ejercen el gobierno civil y económico, sino que rompiendo el molde de la institución municipal, extienden su acción y su influencia al gobierno político y militar de los pueblos." De Pena, ob. cit., pág. 67.

(3) Estos Consejos de Administración estaban formados por un Alcalde, que era a la vez Juez Ordinario y Jefe de Policía, por el Defensor de pobres y menores y por el Agente Fiscal del Crimen. Los Consejos fueron suprimidos por ley del 12 de Diciembre de 1829, al reorganizar la Administración de Justicia, estableciendo que serían reemplazados en la parte municipal por Juntas Económico-Administrativas.

II

LAS JUNTAS ECONOMICO - ADMINISTRATIVAS

§ 152 Las Juntas E. Administrativas fueron creadas por la Constitución de 1830 (arts, 122 a 129). Compuestas de cinco a nueve miembros que reunieran la triple condición de ciudadanos, vecinos y propietarios (art. 122), tenían su asiento en las capitales de los departamentos, siendo elegidas directamente cada tres años (art. 123). Los cargos eran puramente concejiles, sin sueldo alguno.

La estructura de nuestros primeros organismos municipales, es bien simple y sencilla. Nada de diferenciación de poderes. Todas las funciones, — deliberantes y administrativas, — se concentraban en la corporación única. Régimen tan rudimentario se avenía perfectamente con las vagas e inocuas atribuciones que el art. 126 de la Constitución le confería a las Juntas: "promover la agricultura, la prosperidad y las ventajas del Departamento en todos sus ramos; velar, así sobre la educación primaria, como sobre la conservación de los derechos individuales; y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias o útiles".

No puede extrañar, pues, la vida endémica que llevaron las Juntas durante todo el siglo XIX.

§ 153. Sancionada la Constitución de 1830, el Poder Ejecutivo central concentró en sí todas las funciones administrativas del Estado, nacionales y locales. El Uruguay fué en sus albores, un Estado sin municipios, rígidamente centralizado.

Pasada la Guerra Grande, se anunciaron los primeros síntomas de evolución. El Presidente de la Repú-

blica, sobrecargado de funciones, comenzó a delegar en las Juntas los servicios de naturaleza municipal (1).

Durante el Gobierno de Flores (1865-1867), las Juntas Económico - Administrativas, adquieren finalmente, el carácter de verdaderas municipalidades (2).

§ 154. Una vez dotadas de cometidos propios, nace en las Juntas la necesidad ineludible de *dividir y diferenciar* sus funciones. Los problemas de funcionamiento, al intensificarse, plantearon verdaderos problemas de estructura. Pero, ¿cómo separar las funciones en un organismo de constitución y de estructura unificada?. Se encontró solución práctica al problema mediante un original procedimiento: se dividió la Administración municipal en varios departamentos, confiándose a cada miembro de la Junta la dirección de un departamento. La Junta *en pleno*, procedería *como* cuerpo *deliberante;* sus miembros, en cambio, como administradores de su respectivo departamento (3).

---

(1) "Estas Juntas, estas corporaciones administrativas nacieron endémicas, y han llevado una existencia languideciente, hasta que comenzó, después de la Guerra Grande, la reorganización administrativa del país." De Pena, ob. cit., pag. 69.

(2) "Pero es principalmente después de 1865 que la Junta de Montevideo toma aspecto y carácter de Municipalidad, debido no solo a sus iniciativas y sus propios esfuerzos, sino también a la liberalidad con que la atendió, a la facultades y franquicias que le acordó el Gobierno del General Flores". De Pena, ob. cit., pag. 70.

(3) "La Junta — dice *de Pena* — para la administración de los servicios a su cargo, confía a cada uno de sus miembros, bajo la superitendencia general de la Junta misma y del Presidente, la dirección de uno o más ramas municipales. Esas *Direcciones*, cargos unipersonales y de asesoramiento para la Junta, proceden también a manera de ministerios, con cierta independencia respecto de la Junta, pero dentro de los reglamentos y las disposiciones que ésta dicta. Existen hoy (1889) las siguientes: Dirección de Obras Municipales;

Esta organización de la Junta, de derecho consuetudinario hasta entonces, fué legalizada definitivamente en el Reglamento orgánico de la Junta de Montevideo del 4 de Dic. de 1891 (1).

---

de Salubridad; de Abastos, Mercados y Plazas de Frutos; de Cementerios y Rodados; de Impuestos y de Alumbrados; de Instrucción Pública y Paseos (Parques y Jardines); de Tesorería y de Contaduría.

Estas divisiones de servicios arrancan de la ley de presupuesto municipal y de algunos decretos y reglamentos administrativos. Es de derecho consuetudinario que estos cargos o direcciones se distribuyan por votación entre los miembros de la Junta al instalarse ésta cada años. Cada una de estas Direcciones tiene su organización especial. Todas tienen *secretarios*, que son jefes inmediatos de servicio bajo la dependencia del Director. Los secretarios son también receptores de rentas.

No hay Departamento Ejecutivo especialmente organizado en la ley, ni en reglamento. La Junta reúne las dos funciones en sí misma: es Consejo deliberante a la vez que autoridad que manda y ejecuta por medio de sus órganos inferiores ó con el auxilio de la Policía. Pero la Junta *delega* la ejecución de un modo general tácito o expreso en su presidente que desempeña en muchos casos, funciones de verdadero Alcalde o Mayor, y las delega también en los directores de servicios en todo aquello que es de su especial incumbencia. La Corporación suele también encargar la parte ejecutiva al Presidente asistido de un Director.

La Junta como cuerpo deliberante procede en concejo; los asuntos se introducen por la Secretaría General cuando no son de la competencia privativa de los Directores, o vienen de las Direcciones para la resolución definitiva. Los asuntos pasan por dos discusiones y se resuelven en forma de mociones escritas." De Pena, ob. cit., págs. 73-74.

(1) Asombra el parecido de este régimen municipal, con el sistema norteamericano de *Gobierno por Comisión,* adoptado a raíz de la experiencia de Galveston de 1900 (§ 141 y sigs.): *a*) organización de una sola entidad de Gobierno municipal: Junta entre nosotros, Comisión en Norteamérica; *b*) concentración de funciones en la corporación única; *c*) elección directa de esta corporación por el cuerpo electoral municipal; *d*) delegación de las funciones ejecutivas y administrativas en los miembros de la Junta o de la Comisión, con-

§ 155. Pero, ni la Constitución de 1830, — de suyo vaga e indefinida, — ni el reglamento orgánico de 1891, — aplicable sólo a Montevideo, — ni las prácticas municipales, — que no revisten naturaleza obligatoria, en un régimen de derecho escrito, cual es el nuestro, — podían solucionar los problemas de estructura y de funcionamiento que planteaban las Juntas departamentales en toda la República.

Esta función organizadora, — de unificación del régimen, — se vino a cumplir mediante la sanción de la ley de Juntas del 10 de Jul. de 1903. En punto a organización, la ley de 1903 aceptó y *generalizó* los principios que, recogidos del derecho consuetudinario, había consagrado ya para Montevideo, el Reglamento de 1891. Desde entonces, las Juntas E. Administrativas, — compuestas de nueve miembros, electos directamente cada tres años (art. 1.°), — concentraron en sí las múltiples funciones administrativas y deliberantes enumeradas en la ley (arts. 12 a 15).

Pero, para el ejercicio práctico de las funciones ejecutivas y administrativas, se dividió la Administración municipal en diversas *Direcciones*, organizadas y reglamentadas por la propia Junta (arts. 4.° y 5.°), la cual designaba a sus miembros por el período de un año (art. 6.°), para regir cada una de las Direcciones. Al Presidente de la corporación correspondía una función general fiscalizadora, sobre las diversas Direcciones (art. 7.°) (1).

---

fiándose a cada uno la gestión administrativa de un departamento o dirección.

Sólo faltaban en nuestro sistema práctico, los institutos democráticos directos (iniciativa, *referendum, recall*), que fueron introducidos en el Gobierno por Comisión a raíz de la innovación de Des Moines.

(1). En tal concepto, correspondía al Presidente: "ejercer la superintendencia y vigilancia de todos y cada uno de los servicios mu-

Como en el desempeño de las funciones administrativas podían resultar interferencias continuas, entre el Presidente y los directores, — sometidos a la fiscalización de aquél, pero con responsabilidad propia por la gestión de su respectivo departamento, — estableció la ley que tales conflictos serían fallados por la Junta en pleno, debiendo estarse a su resolución (art. 7.º).

§ 156. La Ley orgánica de 1903 aceptó y generalizó también, en el engranaje municipal, una serie de organismos accesorios, — las Comisiones Auxiliares, — impuestas para Montevideo por el Reglamento del 91.

Dichas Comisiones Auxiliares serían nombradas por la Junta en todas las villas del Departamento, y, — según lo exigieran las necesidades locales, — en los pueblos y secciones rurales (art. 9.º). Desempeñaban estas Comisiones, dentro de su jurisdicción, funciones administrativas delegadas.

III

LAS INTENDENCIAS MUNICIPALES

§ 157. La ley del 18 de Dic. de 1908 introdujo una modificación fundamental en la estructura de nuestros organismos municipales, al crear "el *Departamento Ejecutivo* en las Juntas E. Administrativas, el cual

---

nicipales, e indicar a los directores cuanto juzgue ventajoso al desempeño de sus cargos; iniciar, disponer, distribuír, hacer ejecutar y reglamentar de acuerdo con cada director todos los servicios, obras o trabajos, así como las ordenanzas y demás disposiciones que sancionare la Junta, requiriendo el auxilio de la fuerza pública siempre que fuere necesario; adoptar en ausencia del director o directores o en casos urgentes e imprevistos, las providencias que la disciplina, el orden y la buena administración exigen; fiscalizar la debida percepción de las rentas..." etc. (art. 7.º).

sería desempeñado por un funcionario con el título de *Intendente Municipal*" (art. 1.º). En contraposición, "las Juntas conservarán su carácter de *Consejo Deliberante*, — en virtud de lo preceptuado en el art. 125 de la Constitución, — con las atribuciones que les acuerda aquella y la ley orgánica de Juntas". (art. 13).

La ley de Intendencias, señala una etapa de retroceso en la evolución de nuestro Derecho municipal, al *centralizar* la función administrativa del municipio en esos agentes del Gobierno central, nombrados y destituidos directamente por el Poder Ejecutivo (arts. 2.º y 5.º). Se quitó al pueblo la potestad democrática de elegir a su gestor ejecutivo. Al mismo tiempo, se reservó para el Presidente de la República una amplia función de ingerencia en las administraciones municipales.

§ 158. Técnicamente, en cambio, la ley de Intendencias significó un adelanto. Ella estableció en el régimen local, de manera bien nítida, la división y separación de poderes, en órganos diferenciados. Pasaron al Intendente — intensificadas — las funciones ejecutivas y administrativas que antes correspondían a los Directores y al Presidente de la Junta. Esta, en cambio, conservó todas sus funciones deliberantes y legislativas (1).

(1). "Como regla general de interpretación de la facultades ejecutivas del Intendente, — preceptúa el art. 12 del Decreto reglamentario del 18 de Enero de 1909, — se tendrá en cuenta que éste ejerce todas las funciones que antes de la creación del cargo ejercían los Presidentes de las Juntas y los Directores para aplicar las ordenanzas y reglamentos y disposiciones generales a los casos concretos; quedando reservado a las Juntas la consideración de todo lo que importe nueva organización de servicios; modificación de las ordenanzas o reglamentos generales, sanción de nuevas ordenanzas, concesión de permisos no previstos etc.".

La función ejecutiva, adquirió así un alto grado de concreción al unificarse en el Intendente. Por añadidura, se dotó todavía a este funcionario de derecho de iniciativa y de veto en materias propias de la Junta (art. 8.º números 3, 6 y 8), a imitación de los mecanismos automáticos de contralor, inherentes a la división de poderes. Las Intendencias, pues, resultaron en los hechos, fuertes factores de centralización administrativa. Y hasta en las Villas se crearon Sub-Intendentes para actuar como órganos ejecutivos, frente a las Comisiones Auxiliares de vecinos (arts. 10 a 12).

Se practicó éste sistema desde 1908 al 1.º de En. de 1920 en que entró en vigencia, en materia municipal, la Constitución de 1917 y la ley orgánica de 1919.

IV

LA ORGANIZACION ACTUAL

§ 159. El problema actual de los órganos y de las jurisdicciones locales, se encuentra doblemente previsto en la Constitución de la República y en la ley orgánica del 23 de Dic. de 1919.

Bajo el título "del gobierno y administración *local*", preceptúa el art. 130 de la Constitución: "El gobierno y administración *locales* serán ejercidos por *una* Asamblea Representativa y por *uno ó más* Concejos de Administración autónomos, elegidos popularmente con las garantías que para el sufragio establece la Sección II, y cuyo número será fijado por la ley".

El art. 1.º de la ley orgánica preceptúa á su vez: "Cada *Departamento* será gobernado y administrado por *una* Asamblea Representativa y por *uno ó más* Concejos de Administración, cuyo número y jurisdicción fijará la Asamblea Nacional, previo asesoramiento o a propuesta de las Asambleas Representativas".

§ 160. Se nota, en primer término, una diferencia apreciable entre el precepto constitucional y el precepto legal: la Constitución organiza el gobierno y la administración *"locales"*; la ley orgánica, en cambio, organiza el gobierno y la administración *"departamentales"*.

Fuera de ello, la Constitución y la ley coinciden en cuanto a la estructuración de los órganos de gobierno: una Asamblea Representativa, — preferentemente deliberante, — actuando con uno o más Concejos de Administración.

§ 161. La Legislatura local, — de naturaleza unicameral, — es, además, necesariamente *única*: *una sola Asamblea* en cada Gobierno local. La Administración, en cambio, de naturaleza pluripersonal, puede ser *única* o puede ser *múltiple,* al confiarse a *"uno o más* Concejos". *Singularidad* parlamentaria, *pluralidad* administrativa: he aquí la fórmula posible del régimen de Gobierno local. La organización del momento, en cambio, responde a un tipo simétrico y simple, al consagrar *una* sola Asamblea y *un* solo Concejo *en cada departamento.*

§ 162. La Asamblea Representativa y el Concejo de Administración, son órganos esenciales y constitutivos del Gobierno local, sin cuya simultánea concurrencia perdería éste sus actuales características.

En nuestro régimen democrático, el cuerpo electoral local, constituye también un órgano primario de gobierno.

Al lado de ellos actúan diversos organismos simplemente *accesorios,* como la Comisión Permanente, los Concejos Auxiliares, el Tribunal de Plebiscito, las Direcciones administrativas etc.

Por último, fuera del engranaje estrictamente municipal, intervienen en la actividad local, diversos organismos *nacionales*: El Parlamento, el Consejo Nacional de Administración, el Poder Judicial ordinario, el Ministerio Público y Fiscal etc. El Parlamento y el Consejo Nacional constituyen también órganos *esenciales*, de intervención *necesaria* (art. 134 de la Const.). Los demás son, simplemente, de ingerencia circunstancial y accesoria.

§ 163. El *Cuerpo electoral local*, — o sea la masa de ciudadanos inscriptos en la respectiva circunscripción, — constituye también un órgano primario y esencial del Gobierno local. Por la elección directa de las autoridades, — Asamblea y Concejos, — se plantean en el orden local, exactamente los mismos problemas de *democracia representativa*, que en el Gobierno nacional. Pero, en la vida local, además de esta función electiva, — expresamente confiada por el art. 130 de la Constitución, — desempeña también el Cuerpo electoral, importantes funciones *directas*, de *democracia pura*. Constitucionalmente, el veinticinco por ciento de los inscriptos en la localidad, tienen facultad para tomar iniciativas en asuntos de interés local, iniciativas que el Concejo de Administración deberá considerar dentro de los sesenta días de presentadas. Este derecho de iniciativa encuéntrase reconocido en el art. 54 N.º 9 del Estatuto municipal. Constitucionalmente también, trescientos ciudadanos, están dotados de derecho de apelación en materia impositiva (art. 134).

Pero la ley orgánica de Gobiernos locales, va más lejos aún, y consagra en forma amplia diversos recursos de plebiscito popular (arts. 81 a 86). Las decisiones tomadas por la mayoría de los ciudadanos, tienen fuerza ejecutiva de inmediato. Por esta vía, el Cuerpo Electoral encuéntrase facultado para intervenir de manera

decisiva en todas las cuestiones que se plantean en el funcionamiento del Gobierno local. (Ver Tomo II).

§ 164. La ley municipal organiza otras entidades, — de autoridad derivada, — que integran el funcionamiento del Gobierno local. En el orden administrativo pueden citarse los *Concejos Auxiliares* (art. 54 N.º 6 y arts. 57 a 66); en el orden legislativo, la *Comisión Permanente* de la Asamblea Representativa (arts. 29 a 34); en lo referente a la aplicación de los institutos de democracia directa, el *Tribunal Especial de Plebiscito* (art. 84), etc.

§ 165. A los *Concejos Auxiliares* incumbe la gestión municipal en las ciudades, villas, pueblos o dependencias rurales del departamento. Estos organismos no son de existencia necesaria; su creación es una consecuencia directa de la excesiva amplitud territorial del Gobierno local.

Políticamente considerados, los Concejos Auxiliares, por carecer de naturaleza *representativa*, carecen también de derecho al ejercicio de sus funciones. Difieren, pues, fundamentalmente, de los Concejos departamentales.

Administrativamente, constituyen meras dependencias *centralizadas* y jerarquizadas al Concejo de Administración, que gravita sobre ellos como un verdadero jerarca del servicio(art. 54 Nos. 2 y 6 y art. 62).

Caben diversas clasificaciones de estos Concejos: 1.º) el Concejo Auxiliar normal o corriente, dueño — por delegación — de las funciones enumeradas en el art. 61 del Estatuto; 2.º) el Concejo Auxiliar dotado de atribuciones extraordinarias por el Concejo de Administración (art. 61 N.º 2); 3.º) el Concejo Au-

xiliar dotado de todas las atribuciones que los arts. 54 y 55 confían al propio Concejo de Administración (art. 62).

§ 166. Organismo accesorio en el orden legislativo es la *Comisión Permanente.*

Ciertos aspectos de la función parlamentaria local, se conceptúan ininterrumpibles. De aquí la organización de esta entidad, verdadero Comité de vigilancia, llamado a actuar cuando la Asamblea entra en receso. Esta institución parlamentaria se encuentra organizada sobre los mismos principios que la Comisión Permanente nacional (Ver Cap. IX).

§ 167. En el estudio de los organismos integrantes del Gobierno local, no es posible olvidar ciertas instituciones *nacionales* que intervienen también, — aunque con potestades estrictas y limitadas, — en el desarrollo de la vida municipal. En el fondo, trátase de intervenciones de naturaleza política o jurisdiccional, impuestas por los principios coordinadores y orientadores del Estado, destinados a mantener la unidad jurídica del sistema. Ellas permiten a los organismos nacionales, el desempeño de funciones propias de Gobierno local.

En este orden, cabe mencionar las siguientes entidades:

1.º) El *Poder Legislativo,* en su carácter de Juez de los recursos por ilegalidad (art. 80), o de los recursos contra el ejercicio de la potestad impositiva (art. 79).

2.º) El *Consejo Nacional de Administración,* en su carácter de organismo recurrente en los casos mencionados.

3.º) El *Poder Judicial* ordinario, en lo contencioso municipal (arts. 75 a 77) (Ver Tomo II).

4.º) El *Senado de la República,* Juez de lo contencioso-electoral (art. 4.º), y de los recursos de responsabilidad contra los concejales (art. 19 N.º 9).

5.º) La *Alta Corte de Justicia,* al arbitrar las cuestiones de competencia de jurisdicción, entre las autoridades locales o con cualquier otra entidad administrativa (art. 78).

6.º) Fuera de ello, intervienen también el Ministerio Público y el Fiscal, en casos preceptivos, previstos por la ley orgánica (art. 54 Nos. 19 y 43).

§ 168. Todas estas intervenciones externas, revisten naturaleza jurisdiccional. Si bien falta en el Gobierno local un *órgano* judicial diferenciado, existe, en cambio, la *función* jurisdiccional, ejercida de manera intensa, por múltiples organismos.

En lo contencioso-municipal, en sentido estricto, la función jurisdiccional pertenece al Poder Judicial ordinario (recursos privados por violación de derechos). Al lado de ello se desarrolla un contencioso especial, administrativo y político, confiado a los órganos superiores del Estado (recursos públicos por ilegalidad y en materia impositiva), que crean un contralor *a posteriori* destinado a contener la autonomía municipal. Lo propio cabe decir de lo contencioso-electoral y de responsabilidad política (recursos ante el Senado), como así mismo de las contiendas de competencia administrativa (función de la Corte).

Dentro de las propias autoridades locales, — escalonadas en orden jerárquico, — se desarrollan todavía aquellas funciones jurisdiccionales que son inherentes a los órganos administrativos: recursos por lesión de intereses y decisiones previas por violación de derechos. (Ver Tomo II).

V

JURISDICCIONES TERRITORIALES

§ 169. El *territorio* por constituír la base física del Gobierno lòcal, es uno de sus elementos esenciales y característicos. El sirve de asiento material a sus órganos de autoridad, fija el límite de cada jurisdicción municipal y el alcance geográfico de sus funciones, de sus servicios y de sus poderes.

§ 170. Digamos desde ya que, en nuestro régimen de Gobierno local, no existen divisiones territoriales *superpuestas,* como ocurre en la mayor parte de los países europeos: departamentos, "arrondisement" y comunas (Francia); provincias, distritos, círculos, municipios y dependencias municipales (Prusia); parroquias, distritos, burgos y condados (Inglaterra) etc., organizados de mayor a menor, en régimen de superposición.

Nuestro sistema de división territorial es mucho más simple: un sólo Gobierno local (Asamblea y Concejos) en cada circunscripción geográfica, sea *departamental* — régimen vigente, — sea *local,* en sentido estricto.

§ 171. La ley municipal hà respetado la división territorial de la República en departamentos. Sin embargo, — queda dicho, — no se trata de ninguna exigencia constitucional. La Carta de 1917, al organizar el gobierno y la administración *"locales",* reaccionó abiertamente contra el constitucionalismo del 30, que organizaba las dependencias municipales, con carácter necesariamente *"departamental".* Se comprueba ello comparando el art. 122 y el título de la Sección X de la

Constitución de 1830, con el art. 130 y el título de la Sección XI de la Constitución de 1917.

La reacción constitucional, es evidente. La división de la República en departamentos, — que es tradicional, — y sobre la cual se organizan aun hoy los grandes servicios públicos *nacionales,* no es ya constitucionalmente obligatoria en punto a organización municipal (1).

Los Gobiernos locales pueden organizarse, por ley, en circunscripciones geográficas menores que el Departamento. Sin embargo, de hecho, la reforma constitucional no implica una necesaria modificación de la estructura territorial de la República. Los términos *"departamental"* y *"local",* no son excluyentes ni contradictorios. Un *Departamento* es una *localidad,* y todo Gobierno departamental es también local. El significado concreto de la reforma constitucional implica, simplemente, una mera cuestión de atribuciones legislativas.

---

(1). El Dr. Martín C. Martínez, — miembro de la Comisión redactora de la Constitución de 1917, — explica en los siguientes términos el problema territorial planteado: "El radio de las municipalidades no es forzoso que coincida con los departamentos actuales. Así será en la generalidad de los casos, donde hay una ciudad que es el centro social, económico y político de todo el departamento. Pero donde existan muchos pueblos, como en Colonia y Canelones, o poblaciones muy distantes y con diferente interés municipal como Nico Pérez en Minas o Río Branco en Cerro Largo, la ley puede crear municipios independientes, y habrá la misma razón para crearlos que existe para la descentralización en general. Tan absorbente puede ser la autoridad de Colonia para Rosario, como la de la metrópoli. El interés local de Nueva Helvecia, poco tiene de común con el del Real de San Carlos. La Constitución habla de gobierno y adminitración locales y no departamentales; y las palabras fueron empleadas *ex-profeso.* La tendencia a dar intervención directa a los vecindarios, por el plebiscito, o por asambleas representativas numerosas, y hasta por el *referendum* y la iniciativa popular, sólo podría ser, en la práctiea, satisfecha

Existe hoy la posibilidad de poder modificar por ley ordinaria, la extensión territorial — histórica — de las municipalidades. La potestad organizadora del Parlamento se ha ensanchado; eso es todo.

A pesar de ello, la potestad legislativa tiene un límite: *el departamento*. Cada departamento exige la organización de un Gobierno local, por lo menos, dentro de su territorio. No se concibe constitucionalmente, la organización de un sólo Gobierno local para regir dos o más departamentos. La extensión territorial *máxima* del Gobierno local es el departamento. Tal es sin duda, el espíritu y el ambiente vital de la reforma constitucional, al *regionalizar* los viejos Gobiernos departamentales.

§ 172. En la Constitución de 1830 se definía el Estado Oriental del Uruguay como "la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los *nueve* Departamentos actuales de su territorio" (art. 1.º). Estos *nueve departamentos* eran así de existencia necesaria; el Poder Legislativo solamente podía "*crear*

---

mediante el gobierno propiamente local. Sólo esto permitirá a los habitantes intervenir sin grandes dislocamientos ni abandono de sus tareas, como era posible en las comunidades medioevales y lo es todavía hoy, en los cantones suizos y condados norteamericanos, por tratarse de pequeñas repúblicas de limitado territorio. Si es verdad que la pequeña comuna, por su capacidad rentística, su concurso de hombres y su radio de acción, es inferior al departamento para grandes obras o empresas; en cambio, el celo comunal, el aprovechamiento directo, la intervención sin intermediarios ni expedienteos, el espíritu que toma el vecindario, disponiendo por sí sus asuntos, compensan del menor poder, y puede alcanzar una eficacia mayor por la cooperación, para las tareas comunes de varios municipios, por la ayuda del gobierno central o la inteligencia obtenida mediante su exhortación y estímulo". (Revista de Derecho y Ciencias Sociales. *"Ante la nueva Constitución"*, pags. 680-681).

nuevos departamentos y arreglar sus límites" (art. 16 N.o 9).

Al sancionarse la Constitución de 1917, los departamentos sumaban *diez y nueve*, y el art. 18 N.o 9 estableció entre las facultades legislativas la de "*crear* nuevos Departamentos por mayoría de *dos tercios de votos* sobre el total de los miembros de cada una de las Cámaras". Es evidente la *prohibición de suprimir* los departamentos actuales, que son también de existencia necesaria. La facultad queda limitada a la *creación* de nuevos departamentos, mediante un *quorum* especial, expresamente exigido, porque, sobre la base de los departamentos de origen constitucional, se organiza el Senado de la República (art. 26).

§ 173. De lo expuesto se derivan diversas consecuencias de importancia a los efectos de la organización territorial de los Gobiernos locales. Existiendo diez y nueve departamentos de origen constitucional, existen diez y nueve Gobiernos locales de origen constitucional también, que no pueden ser disminuídos por el Legislador. El número de departamentos fija el número de Gobiernos locales de *existencia necesaria* y de funcionamiento obligatorio.

Cabe, en cambio, la *creación* de nuevos Gobiernos locales. El legislador puede proceder de dos maneras: 1.o) creando nuevos departamentos, lo que apareja automáticamente, la creación correlativa de nuevos Gobiernos locales; y 2.o) creando simplemente nuevos Gobiernos locales sin crear departamentos, o sea, en suma, dividiendo los departamentos actuales en dos o más jurisdicciones municipales.

En este último supuesto, — creación de Gobiernos locales, — caben dos actitudes legislativas: *a*) creación de nuevas Asambleas Representativas; y

b) creación simple de nuevos Concejos de Administració, sin modificar el número de las Asambleas actuales.

La creación de Asambleas apareja la creación de Concejos, puesto que es constitucionalmente forzoso que cada Asamblea actúe con *uno o más* Concejos de Administración. La recíproca, en cambio, no es exacta. Como cada Asamblea puede funcionar con *vários* Concejos, se concibe la creación de Concejos sin modificar el número de las Asambleas. En tal caso, los diversos Concejos actuarán dentro de la órbita de la Asamblea central, en esferas territoriales tangentes.

§ 174. Sobre la división territorial de los Gobiernos locales, caben, pues, las siguientes posibilidades prácticas:

1.o) *Organización de una sola Asamblea Representativa con un solo Concejo de Administración en cadá departamento.* Es el sistema actual, simple y uniforme. El Gobierno local, adquiere carácter *departamental*. Los límites del departamento, fijan los límites de la jurisdicción municipal.

2.o) *Organización de una sola Asamblea con dos ó más Concejos en cada departamento.* En este sistema, el Gobierno será *departamental* a los efectos del desempeño de la función legislativa; será en cambio, *local,* — en sentido estricto, — a los efectos del desempeño de la función administrativa. Los límites del departamento fijarán la jurisdicción territorial de la Asamblea Representativa; pero el departamento se encontrará fragmentado en tantas circunscripciones administrativas como Concejos.

3.o) *Organización de varias Asambleas con varios Concejos en cada departamento.* Será éste el tipo perfecto del Gobierno local. Cada Asamblea Representativa, actuará en una circunscripción territorial, inferior al departamento, absolutamente separada de las otras. Ca-

da Concejo a su vez funcionará dentro de la órbita territorial de su respectiva Asamblea. En el supuesto de *varios* Concejos, actuarán estos dentro de los límites más amplios de la Asamblea central, pero, cada uno, con límites territoriales perfectamente definidos.

§ 175. Los diez y nueve Gobiernos locales de *existencia necesaria*, por ser de origen constitucional, han sido creados por el Constituyente. Trátase de un mandato imperativo. La *creación* de *nuevos* Gobiernos locales es, en cambio, cuestión condicional, que depende del arbitrio legislativo.

§ 176. Por el solo hecho de la creación de un departamento, debe organizarse un Gobierno local propio, — Asamblea Representativa y Concejo o Concejos, — dentro del nuevo departamento.

La creación de un departamento, en efecto, responderá en todos los casos a necesidades ineludibles del Estado. El departamento constituye el asiento local de una serie considerable de servicios públicos nacionales: policía militar, justicia, rentas de la nación etc. Si las exigencias de los servicios *nacionales*, obligan, para su eficaz prestación, a fragmentar los departamentos, será punto menos que indiscutible la necesidad de realizar esa misma fragmentación territorial, a los efectos de los servicios públicos *locales* o *municipales*. Al reconocerse a determinada región jerarquía suficiente para asumir el carácter de un departamento, con todas sus consecuencias políticas y administrativas, se reconoce, *a fortiori*, la necesidad absoluta de su *municipalización*.

Pero, — queda dicho, — pueden crearse nuevos Gobiernos locales, sin aumentar el número de los departamentos. En otras palabras, pueden dividirse los departamentos a los efectos de la prestación de los servicios públicos *municipales*, manteniéndose en cambio, su es-

tructura actual, a los efectos de los servicios públicos *nacionales.*

§ 177. Este último caso difiere del anterior,—creación de departamentos, — en cuanto al alcance de las potestades legislativas. Para crear departamentos es menester "mayoría de *dos tercios* de votos sobre el total de los miembros de cada una de las Cámaras" (art. 18 N.o 9 de la Const.). Por el contrario, para la creación de Gobiernos locales, basta el *quorum* parlamentario corriente.

Se justifica esta diferencia porque la creación de departamentos modifica la constitución política del Senado (art. 26 de la Const.); mientras que la creación de Gobiernos locales no altera el *statu quo* parlamentario (1).

§ 178. Por vía legislativa, pueden crearse simplemente nuevos Concejos de Administración, sin aumentar el número de las Asambleas. Cada Asamblea Representativa puede actuar en efecto, con *uno o más* Concejos (art. 130 de la Const. y art. 1.º del Estatuto). Pero, para ello, así como para fijar los límites territoriales de los Concejos, es menester el "*previo asesoramiento*" o la *propuesta previa* de la respectiva Asamblea Representativa (art. 1.º del Estatuto). Trátase de una mera formalidad. Es obligatorio para el Parlamento el recibir la propuesta o el formular la consulta; pero no es obligatorio el dictamen de la Asamblea.

---

(1). Por las exigencias del *quorum* parlamentario, no es posible la creación de *un solo* departamento, ni la creación de varios departamentos en número *impar*. Ello arrojaría un número *par* de Senadores, lo que es opuesto al Derecho parlamentario.

CAPITULO VII

PARLAMENTARIZACION DEL GOBIERNO LOCAL

(Las Asambleas Representativas)

SUMARIO: 179. La Asamblea Representativa. — 180. Su composición. — 181. Régimen de suplencias. — 182. Condiciones. — 183. Incompatibilidades. — 184. Inmunidades. — 185. Funciones de las Asambleas. — 186. Idem de orden interno. — 187. *a*) Reglamentarias. — 188. *b*) Administrativas. — 189. *c*) Jurisdiccionales. — 190. El reglamento interno. — 191. Otras funciones internas. — 192. El *quórum* legal. — 193. *Funciones legislativas de las Asambleas.* — 194. Sus limitaciones. — 195. Potestades financieras. — 196. Su división. — 197. La potestad impositiva. — 198. Significado del término "impuesto". — 199. Alcance de la potestad impositiva. — 200. Las rentas locales. — Régimen supletorio. — 201. "Rentas" e "impuestos". — 202. Ejercicio obligatorio de la potestad impositiva. — 203. Otra excepción. — 204. Caracteres legales de las rentas e impuestos. — 205. Limitaciones de la potestad impositiva. — 206. Limitaciones *a priori.* Impuestos al "tránsito". — 207. Impuestos al intercambio departamental. — 208. Alcance de las limitaciones constitucionales. — 209. Limitaciones legales *a priori.* — 210. Su alcance. — 211. Aplicación departamental de los impuestos. — 212. Interferencias impositivas. — 213. Limitaciones funcionales. — 214. Otras limitaciones legales. — 215. Limitaciones constitucionales *a posteriori.* Los recursos de alzada. — 216. Idem. legales. — 217. Diferencias. — 218. Recursos privados.

— I —

COMPOSICION Y ORGANIZACION DE LAS ASAMBLEAS

§ 179. La Legislatura local está confiada a la Asamblea Representativa. Trátase de la parlamentarización de los Gobiernos locales, organizados en régimen *unicameral*.

La Asamblea Representativa desempeña funciones esenciales en el Gobierno local. Le corresponde en primer término, el ejercicio de la potestad financiera de la localidad, pudiendo crear impuestos, contratar empréstitos, sancionar presupuestos, y aprobar en general, todos los actos *administrativos* de naturaleza patrimonial. La Asamblea Representativa es, pues, el órgano financiero del Gobierno local. Dichas funciones imantan su actividad, y justifican por sí solas, su organización sustantiva como poder municipal.

Fuero de ello, ejercen las Asambleas una serie grande de funciones propias, — legislativas, administrativas y hasta jurisdiccionales, — que las colocan en rango prominente dentro del Gobierno local, adquiriendo así particular interés, todos los problemas de estructura y de funcionamiento que ellas plantean.

§ 180. — *Composición de las Asambleas Representativas.* — Estas corporaciones están integradas por diputados departamentales, de carácter honorario (art. 15) (1), cuyo número oscila entre el máximo de 91 en Montevideo, y el mínimo de 31 en los departamentos de menor importancia (Ley 3 de Noviembre de 1922).

---

(1) Los artículos citados sin referencia especial, pertenecen a la ley orgánica de Gobiernos locales del 23 de Diciembre de 1919.

Los diputados son elegidos directamente por los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Departamental (art. 3.º), por representación proporcional integral (art. 2º.), — sistema del mayor cociente (Ley 22 de Octubre de 1925), — practicado con las garantías previstas en los arts. 9.º y 130 de la Constitución. Estas elecciones se realizan cada tres años, al mismo tiempo que las elecciones nacionales, el último domingo del mes de Noviembre (art. 2.º).

§ 181. Con el fin de asegurar el funcionamiento ininterrumpido de las Asambleas, conjuntamente con los diputados titulares se elige un numero igual de *suplentes.*

Los suplentes sustituyen a los titulares de modo temporario o permanente. En caso de muerte, incapacidad, renuncia aceptada, inhabilidad o cese, los titulares son reemplazados definitivamente por sus respectivos suplentes. En cambio, actúan los suplentes de modo temporario, cuando son convocados por ausencia o simple inasistencia de los titulares (art. 8.º). Estas sustituciones se operan *momento a momento,* y persisten mientras dura la ausencia o la inasistencia del titular.

Huelga decirlo: los suplentes, para desempeñar el cargo, — temporaria o permanente, — se encuentran sujetos a las mismas condiciones e incompatibilidades que los titulares (§ 182), disfrutando, mientras ejercen la función, de idénticas inmunidades (§ 184).

De las causales de sustitución permanente, interesa diferenciar la de *incapacidad* de la de *inhabilidad.* En nuestro concepto, la *inhabilidad* se refiere a las implicacias legales para el desempeño del cargo (arts. 11 y 12); la *incapacidad,* en cambio, puede ser *física,* en el sentido *civil* del término (arts. 432 del Cod. Civil), o *moral,* cuestión ésta última que calificará la propia Asamblea,

de acuerdo con las normas reglamentarias que ella misma dicte. (Ver art. 48 de la Const.)

La inhabilidad o la incapacidad provocarán en todos los casos el desafuero del diputado.

§ 182. — La ley fija *condiciones* y establece *incompatibilidades* o implicancias para el desempeño de la función de diputado departamental. Las condiciones son tres: *a*) estar inscripto en el Registro Cívico *Permanente*; *b*) ser vecino del departamento; y *c*) tener por lo menos, 21 años cumplidos de edad (art. 11).

La *vecindad* se acredita con el *domicilio* (arts. 24 y sigs. del Cód. Civil), o con la *residencia habitual*, conforme a la definición contenida en el art. 78 inc. C. de la ley de Registro Cívico. La inscripción en el Registro *Departamental*, constituye una prueba plena, — *probatio probata*, — de vecindad. La inversa, en cambio, no es exacta. Ciudadanos inscriptos en otros departamentos, pueden reunir los requisitos de la vecindad. Caben al respecto toda suerte de pruebas racionales sobre el doble domicilio o la doble residencia habitual (art. 30 del Código Civil) (Ver § 273).

A la Asamblea Representativa incumbe calificar privativamente, las condiciones mencionadas (§ 189).

§ 183. *Incompatibilidades.* No pueden ser diputados departamentales: *a*) los empleados policiales en general; *b*) los militares en servicio activo; *c*) los funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, que no lo sean de los Entes autónomos; *d*) los empleados municipales; *e*) los diputados nacionales; y *f*) los concejales de la localidad (arts. 12 y 45).

Estas incompatibilidades son, por su naturaleza, de interpretación estricta. Los Senadores y los funcio-

narios dependientes del Poder Judicial, Legislativo o Electoral, pueden ser diputados departamentales. (1)

Por funcionarios dependientes de los Entes autónomos, deben entenderse todos aquellos que pertenezcan a los servicios públicos *descentralizados,* trátese de la descentralización constitucional (art. 100), o simplemente legal (Cajas de Jubilaciones, Patronato de Delincuentes, Concejo de Enseñanza Industrial etc.). En general, puede afirmarse que son descentralizados, todos aquellos institutos públicos que tienen *personería jurídica,* concedida por ley, — cuestión esencial para su autonomía.

§ 184. Los diputados departamentales no tienen *fuero* especial, como los legisladores nacionales, cuya inviolabilidad personal está consagrada por los arts. 46 y 47 de la Constitución. Pero disfrutan de inmunidad por las opiniones que viertan en el desempeño de sus funciones (art. 13). Esta inmunidad está concedida con la misma amplitud que la que consagra el art. 45 de la Constitución para los legisladores nacionales (2).

II

FUNCIONES DE LAS ASAMBLEAS REPRESENTATIVAS

§ 185. Cuestión capital — hemos dicho — es el estudio de las funciones de las Asambleas. Esta actividad funcional admite múltiples clasificaciones. Organismo independiente, autónomo, verdadero *poder* de la locali-

(1) Ver Diario Oficial, 1919, 4.º Trim., pag. 976.

(2) Justino Jiménez de Aréchaga, "El Poder Legislativo," T. I., Cap. VI.

dad, ejerce la Asamblea Representativa, en forma lata, una serie grande de atribuciones de *orden interno,* que tienden a garantir su funcionamiento y su independencia política. Estas potestades de orden interno son en un todo equivalentes a las que competen a las Cámaras en el régimen nacional.

Organo parlamentario del Gobierno local, ejercen también las Asambleas funciones *legislativas* en sentido estricto, entre las que se destacan por su gran importancia, las que se refieren al ejercicio de la potestad impositiva y patrimonial.

Por último, desempeñan también atribuciones de naturaleza administrativa y jurisdiccional. En este sentido, baste con decir que las Asambleas Representativas ejercen hoy, por derecho propio, una supremacía jerárquica sobre la Administración local, casi semejante a la que correspondía al Poder Ejecutivo nacional, en el viejo régimen centralizado de Intendencias.

§ 186. Estudiaremos en primer lugar, las facultades de *orden interno* de las Asambleas, que tienden a asegurar su independencia frente al Ejecutivo local, y a mantener su autonomía frente a los demás poderes del Estado. El ejercicio de esta función es, pues, privativo y discrecional de la Asamblea.

Digamos ante todo que los Concejos de Administración, carecen en absoluto de toda ingerencia en el régimen interno de las Asambleas. Se trata de una aplicación concreta del principio de la separación de poderes. Los órganos locales perderían su independencia, si uno de ellos pudiera intervenir en la constitución del otro. Trátase en el caso, de funciones absolutamente similares a las que competen al Parlamento en el orden nacional, y que éste desempeña con total autonomía.

Es tan rigurosa la independencia funcional de las Asambleas, que, para su gobierno interno, se apartan

hasta de los principios de la especialización de funciones. La función administrativa, por ej., pertenece en general a los Concejos. Sin embargo, tratándose del orden interno de las Asambleas, son éstas las que administran: nombran y destituyen a sus agentes, preparan y sancionan su propio presupuesto, fijan su disciplina etc., sin ingerencia alguna del Concejo, ni aun bajo la forma de intervenciones colegislativas.

Frente a los poderes del Gobierno central, es menester la misma autonomía. Sin embargo, los principios de coordinación política imponen, a veces, verdaderas excepciones, como ocurre, por ejemplo, con la calificación de elecciones, función de orden interno de la Asamblea, sin duda, pero cuyas decisiones pueden ser apeladas ante el Senado de la República.

§ 187. Las funciones de orden interno pueden clasificarse en tres categorías: *a*) reglamentarias; *b*) administrativas; y *c*) jurisdiccionales.

Las funciones *reglamentarias* son privativas de la Asamblea, a la cual incumbe la sanción de su propio reglamento interno. En algunos casos, la ley condiciona el ejercicio de la potestad reglamentaria, estableciendo limitaciones y hasta prohibiciones. El hecho es semejante al que acontece en el orden nacional, en que la Constitución impone al Parlamento limitaciones de idéntica naturaleza, a veces exigiendo un *quórum* extraordinario, otras fijando fechas o normas para el funcionamiento de las Cámaras. Por excepción, se confiere cierta ingerencia especial al órgano ejecutivo. Tal sucede en diversas materias de naturaleza colegislativa: convocatoria, veto, deliberación, etc., que constituyen verdaderos derechos del Ejecutivo.

Estas limitaciones legales, *a priori*, son de orden público y de interpretación estricta. Por su naturaleza política, constituyen principios de excepción.

Ello indica que toda resolución de orden interno de la Asamblea, que viole principios legales o constitucionales, cae directamente bajo la sanción de lo contencioso de ilegalidad, pudiendo ser apelada por el Consejo Nacional ante el Parlamento (art. 80), o por los particulares ante el Poder Judicial si es lesiva de derechos (art. 75) (Ver Tomo II).

§ 188. Funciones de orden interno de carácter *administrativo,* son todas aquellas que presuponen el ejercicio de potestades de idéntica naturaleza a las que competen, en principio, al Ejecutivo local.

A pesar de su carácter de órgano parlamentario de la localidad, la independencia de poderes, obliga a la Asamblea, — cuando se trata de su orden interno, — a asumir directamente el ejercicio de funciones estrictamente administrativas. Por tal modo, — hemos dicho, — las Asambleas preparan y sancionan su presupuesto interno, nombran, suspenden, destituyen y fijan las dotaciones de los agentes que necesiten para su funcionamiento etc. Todas estas atribuciones son absolutamente discrecionales.

§ 189. Potestad interna de naturaleza *jurisdiccional,* es la calificación, por las Asambleas, de sus propias elecciones. Reviste la función naturaleza jurisdiccional, porque, lejos de ser discrecional, se encuentra condicionada por las leyes vigentes. Plantéase en tal caso, lo contencioso-electoral en materia local (Ver Tomo II). La Asamblea procede como Juez, dictando un fallo, susceptible del recurso de alzada ante el Senado.

Se destaca la naturaleza jurisdiccional de esta facultad, si se tiene presente que, en la calificación de elecciones, se ventila siempre la revisión de los fallos dictados por los Jueces electorales, — Corte y Junta Electoral, — que constituye, en nuestra legislación, lo con-

tencioso electoral de primer grado (1). En uso de esta función jurisdiccional, las Asambleas juzgan o califican las condiciones e incompatibilidades de sus miembros (§ 182-183), siendo sus fallos apelables ante el Senado (arts. 7.º y 4.º) (2).

§ 190. Expuestos los principios que anteceden, restan por mencionar las atribuciones de orden interno que se encuentran expresamente previstas en la ley.

Corresponde, citar en primer término, la potestad de la Asamblea para dictar su propio *reglamento* (art. 18). Es ésta, sin duda, la función interna de mayor relieve. Mediante su ejercicio la Asamblea puede resolver todos sus problemas propios, no previstos en la ley orgánica. Preceptúa el art. 18 que mientras la Asamblea no dicte su reglamento, se regirá en cuanto sea aplicable, para su instalación y funcionamiento, por el reglamento de la Cámara de Representantes. Se trata de una disposición transitoria, que no puede resolver los múltiples problemas reglamentarios que plantea el funcionamiento de la Asamblea. Baste con decir que el reglamento de la Cámara ha sido redactado teniendo en cuenta la composición *bicameral* del Parlamento. El reglamento de la

(1) Ya lo dijo el Dr. Espalter al discutirse este precepto legal en el Senado:

"La calificación de una elección es un acto jurisdiccional; no es otra cosa que la aplicación de la ley a un caso concreto; no es otra cosa que la determinación de si en la elección se ha cumplido o no con los requisitos de las leyes" (*Diario Oficial,* 1919, 4º Trim., pág. 972).

(2) Por Resolución del 26 de Marzo de 1920, el Consejo Nacional declaró que sus facultades de apelar las decisiones ilegales de las Asambleas (art. 80), no se extienden a la calificación de elecciones; tanto por tratarse de una función privativa de la Asamblea, como por estar consagrado en el art. 4.º un recurso especial de apelación ante el Senado. La Resolución tiene importancia porque en el caso del art. 80 la apelación es suspensiva, lo que no ocurre en el caso de los arts. 7.º y 4.º. (Ver Tomo II).

Asamblea, en cambio, debe redactarse teniendo presente su composición *unicameral.* Las disposiciones reglamentarias serán distintas en uno y otro régimen.

Todos los problemas que plantea el ejercicio de esta función pertenecen por su naturaleza, al *Derecho parlamentario,* debiendo ser resueltos de acuerdo con los principios recibidos en dicha disciplina jurídica.

§ 191. Destacada la función fundamental en la materia que nos ocupa, es fácil clasificar todas las demás que han sido motivo de consagración especial en la ley orgánica:

a) Las Asambleas se reunen el día 1.º de Enero siguiente a su elección, sin necesidad de convocatoria especial, con el fin de proceder a su instalación (art. 7.º). Comienzan así las sesiones *preparatorias,* durante las cuales deberán calificar sus elecciones (arts. 4.º y 7.º), procediendo al nombramiento de la Comisión Permanente (art. 7.º) y del Tribunal de Plebiscito (art. 84). En todo ello actúan de acuerdo con las normas reglamentarias preestablecidas, o, en su defecto, conforme a los principios del Derecho parlamentario.

b) Las Asambleas nombran su Presidente y sus dos Vicepresidentes. Cuando la Mesa es designada en sesiones ordinarias, los cargos durarán un año, pudiendo ser reelectos (art. 16).

c) Fijan la fecha de sus sesiones ordinarias, con algunas limitaciones legales: 1.º) deberán sesionar, obligatoriamente, por lo menos, durante tres meses al año; 2.º) esos tres meses serán normalmente, del 1.º de Marzo al 31 de Mayo, salvo que por dos tercios del total de votos se cambien las fechas; pero no así la duración de las sesiones, que no podrán ser menos de tres meses; 3.º) vencidos los tres meses de funcionamiento obligatorio, pueden prorrogar mes a mes su funcionamiento (art. 7.º).

d) Las Asambleas establecen la publicidad o el secreto de sus sesiones, aunque en principio, dichas sesiones serán públicas (art. 17).

e) Nombran, suspenden y destituyen, sin ninguna limitación legal, los empleados que necesiten para su funcionamiento, fijando su dotación (art. 19 N.º 8).

f) Califican las condiciones e incompatibilidades (§ 189) para ser diputado departamental, tanto al verificar los poderes, como durante su funcionamiento ordinario, si se trata de implicancias supervinientes.

§ 192. Entre los problemas de orden interno, es menester estudiar los que se relacionan con el *quórum* parlamentario, establecido en la ley, sea para sesionar, sea para tomar resoluciones válidas. El *quórum legal,* implica una verdadera restricción á las potestades internas de la Asamblea, a la que incumbe en principio, su adecuada reglamentación; pero, en determinados asuntos, es la ley orgánica quien fija un *quórum* especial.

Se distinguen, en efecto, tres casos distintos: 1.º) el *quórum* de la simple mayoría (mitad más uno); 2.º) el *quórum* inferior a la mitad más uno; y 3.º) el *quórum* superior a la mitad más uno. En todos los casos, el problema capital consiste en saber si la ley se refiere simplemente, a los miembros *presentes* en la sesión, o al *total* de la Asamblea.

1*er. caso*: Las expresiones *"mayoría absoluta de la Asamblea"* (art. 19 Nos. 1 y 10 y art. 56 N.º 2), o *"mayoría absoluta de votos"* (art. 19 N.º 4 y art. 33) se refieren, sin duda alguna, a la *mitad más uno* del *total* de componentes de la Asamblea. Cuando se trata de la simple mayoría de *presentes,* la ley no dice nada al respecto.

2.º *caso*: Cuando el *quórum* legal es *inferior* a la simple mayoría como ocurre en el art. 21 al exigir el voto de la *tercera parte de sus miembros,* es entendido,

— por la propia excepcionalidad del principio, — que se trata de la *tercera parte del total.* (1)

3*er caso*: Cuando el quórum legal es *superior* a la mitad más uno, se refiere en principio, a los dos tercios o tres quintos de miembros *presentes* (art. 19 N.º 9, art. 26, art. 50, art. 54 N.º 24 F, y art. 56 N.º 3), salvo naturalmente, cuando la ley emplea ex-profeso la expresión "dos tercios *del total* de la Asamblea" (art. 7.º inc. 2.º) (2).

— III —

FUNCIONES LEGISLATIVAS DE LAS ASAMBLEAS

§ 193. Las funciones legislativas son, sin duda, las funciones *naturales* de las Asambleas Representativas. Organo parlamentario del Gobierno local incumbe a la Asamblea la sanción de las leyes de la localidad, elaborando, por así decirlo, el Derecho positivo municipal. Sin embargo, tratándose de una institución política secundaria, su potestad legislativa no alcanza a revestir ni la amplitud ni la intensidad de las funciones legislativas confiadas al Parlamento nacional, en el proceso constructivo del Derecho. Por el contrario, las funciones legislativas locales se encuentran reducidas a sus justos términos políticos, mediante las diversas restricciones legales que puntualizaremos a continuación.

§ 194. 1.º) Una limitación *espacial,* por ser la ley local de aplicación estricta en la circunscripción territorial de cada Asamblea.

---

(1) *Diario Oficial,* 1919, 4.º Trim., pags. 899-900.

(2) *Diario Oficial,* 1919, 4º Trim., pág. 936.

2.º) Una limitación *funcional*, por tener un campo concreto de aplicación: los poderes y los servicios propios del Gobierno local.

3.º) Limitaciones *a priori*, de naturaleza constitucional o legal, exigidas expresamente al concederse a las Asambleas el ejercicio de determinadas funciones.

4.º) Limitaciones *a posteriori*, impuestas por el contralor que ejercen los órganos nacionales sobre la actividad legislativa local.

Es evidente que la legislación local, no puede rebasar los límites territoriales de cada Asamblea. Además, existe dicha potestad legislativa, pero solamente para llenar las necesidades de los servicios municipales, dentro de los poderes expresamente delegados (arts. 19, 54 y 55). Estas dos limitaciones, se encuentran consagradas en el proemio del art. 19: "a cada Asamblea Representativa compete, *dentro de su Departamento* (limitación *espacial*) y en cuanto no se opongan a la Constitución ni a las leyes..." (limitación funcional).

Aún salvadas las dos restricciones que acabamos de indicar, restan todavía las limitacionse *a priori* y *a posteriori*, que amenguan considerablemente la potestad legislativa local. Así por ejemplo, están facultadas las Asambleas para crear impuestos, pero no pueden gravar el tránsito ni el intercambio departamental; pueden también contratar empréstitos, pero exclusivamente para obras públicas de interés local. Trátase de limitaciones *a priori*, por estar preestablecidas en la legislación nacional, restringiendo de antemano la potestad de la Asamblea.

A ellas se agregan las limitaciones *a posteriori*, impuestas por los recursos administrativos. Las Asambleas, en efecto, están facultadas para crear impuestos dentro de las condiciones mencionadas, pero sus decisiones pueden ser apeladas y revocadas por el Parlamento nacional. Estas limitaciones se producen después que la

facultad ha sido ejercitada. La *tutela central* presupone un contralor restrictivo, *a posteriori*, sobre la actividad legislativa del Gobierno local (Ver Tomo II).

Por último, los principios de la división de poderes dentro del Gobierno local, imponen todavía una nueva limitación profunda: el órgano ejecutivo puede ejercer un contralor estrecho sobre la actividad legislativa de la Asamblea, sea tomando iniciativas propias, sea vetando las leyes locales, sea, en fin, ejerciendo otros medios de contralor cuyo estudio será desarrollado más adelante.

§ 195. Las funciones legislativas de mayor importancia — hemos dicho — son de naturaleza *financiera y patrimonial*. La Asamblea Representativa es el órgano financiero por excelencia del Gobierno local: crea impuestos, contrata empréstitos, sanciona presupuestos, aprecia las rendiciones de cuentas, aprueba o desaprueba, en fin, todos los actos del Concejo de naturaleza patrimonial.

Las demás atribuciones que el Estatuto confía a las Asambleas, carecen del relieve que revisten las funciones financieras. Ellas dan poder real y efectivo al Gobierno local, que culmina naturalmente, en amplia autonomía.

§ 196. Consecuencia forzosa de las funciones financieras de las Asambleas, es la estructuración bipartita de poderes en el regimen local: el *legislativo*, dotado de facultades declarativas, y el *ejecutivo* dotado de potestades de administración.

En materia impositiva y financiera en general, las funciones declarativas y las administrativas, deben ejercerse con absoluta separación. El *administrador*, no puede crear por sí mismo sus recursos. A la Asamblea corresponde, pues, la creación de impuestos, así como

la sanción de presupuestos; al Concejo la recaudación, percepción y administración de las rentas locales.

Las funciones financieras de las Asambleas, permiten así, el desarrollo intenso del principio autonómico. En caso contrario, las normas declarativas en materia patrimonial llegarían desde los órganos centrales del Estado, con mengua de la autonomía municipal.

Estudiaremos a continuación las diversas funciones financieras de las Asambleas.

§ 197. *La potestad impositiva.* Por mandato constitucional (art. 133), reconocido en el Estatuto (art. 19 N.º 1.º), a la Legislatura local compete: "crear impuestos por la mayoría absoluta de la Asamblea, con la sola limitación de no poder gravar el tránsito, ni crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional."

Trátase de un *derecho constitucional,* destinado a proteger con eficacia la autonomía del Gobierno local.

§ 198. La primera cuestión que se plantea, es la relativa al alcance jurídico del término *"impuesto"*. En técnica financiera tiene este término un significado restringido, siendo diferenciable de las tasas, tarifas, derechos, proventos etc. Sin embargo, en nuestra terminología legal, su significado es amplio, comprendiendo en general, todo gravamen, tributo o carga, cualesquiera que sea su característica o su calificación técnica.

Estando concedida en forma lata la potestad impositiva, ella comprende todas y cada una de sus modalidades. Tal fué el ambiente vital de la reforma constitucional.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el art. 67, al clasificar las rentas locales, menciona, junto a los impuestos, las patentes, proventos, derechos, productos, frutos, multas etc. El art. 1221 del Cod. Civil va más le-

jos aún, al calificar de *"impuesto"*, el gravamen por pavimentación de calles y caminos.

§ 199. La potestad de las Asambleas se extiende, no sólo a la creación, modificación o derogación de impuestos, sino también a toda la legislación impositiva en general.

Ejercen las Asambleas, en efecto, las funciones implícitas y necesarias para el desarrollo del régimen financiero local, regulando en todos sus términos las finanzas municipales, y dictando toda suerte de normas generales tendiente a la prosecución de esos fines (Ver art. 19 N.º 2).

§ 200. Tan evidentes son estas potestades expresas e implícitas de las Asambleas, sobre todas y cada una de las modalidades del regimen impositivo local, que al legislar la Sección IV del Estatuto sobre las rentas locales, preceptúa que dicha legislación financiera "es sin perjuicio de lo que resuelván las Asambleas Representativas" (art. 71). Al organizarse los Gobiernos locales, resultó forzoso proveer por ley, a sus necesidades patrimoniales, enumerando sus rentas y trazando las normas necesarias para su percepción. Tal fué el objeto de la Sección IV. Pero, la legislación nacional fué declarada de naturaleza *supletoria* (art. 71).

§ 201. El término *renta* departamental que utiliza la Sección IV, tiene un significado amplio, comprendiendo en general, toda cantidad en numerario que por cualquier razón administra el Gobierno local. Las donaciones, herencias y legados, son rentas; el producido de las ventas de bienes inmuebles, también se conceptúan rentas (art. 67 N.os 22 y 23).

Rentas e *impuestos* tienen, pues, significado distinto en nuestra terminología legal. Reviste interés prácti-

co la distinción, porque los recursos administrativos consagrados contra la creación o modificación de impuestos, no serán aplicables a las rentas, cuando no coincidan con aquellos.

§ 202. En algunos casos, el ejercicio de la potestad impositiva, es legalmente *obligatorio*. Tal ocurre, por ejemplo, en la contratación de empréstitos para obras públicas de interés local (§ 226 y sigs). La ley obliga a votar al mismo tiempo que el empréstito "los ingresos permanentes para el pago de sus intereses y amortización" (art. 19 N.º 4). Esta obligatoriedad es excepcionalísima; la creación de impuestos es siempre cuestión facultativa de las Asambleas.

§ 203. Por excepción también, la potestad impositiva se encuentra concedida, — en ciertos casos concretos, — a favor del Concejo de Administración. Tal ocurre, por ejemplo, en la fijación de *tarifas* para el estacionamiento de vehículos en sitios de uso público (art. 54 N.º 24 E), lo mismo que en las tarifas de arriendo de los mercados (art. 54 N.º 30 C). Se trata, en verdad, de una verdadera función impositiva, confiada, por excepción, al órgano administrativo.

Estas imposiciones revisten la particularidad de ser *inapelables*, puesto que los recursos administrativos sólo proceden cuando los impuestos son sancionados por las Asambleas (art. 79). A pesar de ello, tienen los particulares el recurso de alzada ante la propia Asamblea (art. 74).

§ 204. Las rentas y los impuestos son, en primer término, *inalienables*, no pudiendo ser rematados ni enajenados (art. 56 N.º 1). Queda prohibido, pues, todo acto de disposición: venta, permuta, donación etc. Sólo

podrán afectarse las rentas a los fines esenciales de la Administración (art. 67 proemio).

En segundo término, son *inembargables* (art. 72). No existe, pues la *vía de apremio* en lo contencioso municipal.

§ 205. A pesar de encontrarse concedida en forma amplia, cuenta la potestad impositiva, con una serie grande de limitaciones. Ello es lógico. Perteneciendo también dicha potestad al Parlamento nacional, existe interés superior de orden público, en evitar interferencias en el doble ejercicio de la función impositiva. De aquí las restricciones generales ya señaladas (§ 194).

§ 206. Limitaciones *a priori* de carácter constitucional, existen dos principales, expresamente previstas: *a*) no puede la Asamblea gravar el *tránsito;* y *b*) no puede tampoco crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional.

El término *"tránsito"* debe ser interpretado de modo estricto. No se refiere a la introducción *definitiva* de las mercaderías en una jurisdicción local determinada, en cuyo caso cesa el tránsito. Se refiere, sin duda, a las mercaderías que atraviesan una jurisdicción local, con destino a otra jurisdicción. Los Gobiernos locales por los cuales cruza — de tránsito — la mercadería, no pueden gravarla. Pero el Gobierno local, al cual llega *definitivamente,* tiene derecho a gravarla, salvo que se trate de artículos de producción nacional (1).

Se impone, en cambio, la interpretación amplia del término *tránsito,* en cuanto a las *cosas,* exoneradas de impuestos locales. Ampara esta prohibición, sin distinción alguna, a todos los bienes que puedan circular, sean muebles, sean semovientes.

(1) Ver Diario Oficial, 1919, 4.º Trimestre, págs. 895 y 978.

§ 207. La segunda limitación constitucional se refiere a los impuestos *interdepartamentales.* El impuesto será interdepartamental, cuando tienda a gravar la circulación de mercaderías de un departamento a otro. Dichos impuestos sólo quedan prohibidos para los *"artículos de producción nacional"*, en cualesquiera de sus manifestaciones. Dedúcese *a contrario sensu* que serán lícitos cuando se dirijan a gravar productos extranjeros; salvo, claro es, cuando circulan de *tránsito,* en cuyo caso no existe diferenciación alguna entre la producción nacional y la extranjera.

Esta prohibición es también de interpretación estricta.

§ 208. Ambas prohibiciones constitucionales, armonizan, perfectamente, *localizando* en la respectiva jurisdicción municipal, el efecto de los impuestos. La prohibición de gravar el tránsito, impide que los impuestos interdepartamentales a la producción extranjera, votados por un Gobierno local, puedan surtir efecto en otros departamentos. El impuesto sólo podrá ser aplicado cuando los artículos extranjeros, entren a radicarse definitivamente en el departamento.

§ 209. Además de las dos limitaciones constitucionales señaladas, existen todavía las siguientes limitaciones legales:

1.°) El impuesto local debe ser creado por *mayoría absoluta* de la Asamblea Representativa (§ 192) (art. 19 N.° 1.°).

2.°) Debe ser también de aplicación *departamental estricta* (art. 19 proemio).

3.°) El impuesto local no podrá ser contrario a la Constitución ni a las leyes de la República (art. 19 proemio).

La exigencia de un *quórum* especial para la sanción de impuestos, fué introducida en la Cámara de Representantes (1). Es cierto que se conceden en forma amplia una serie de recursos administrativos en su mayor parte de naturaleza suspensiva (art. 79); pero no es menos exacto que se fijan plazos perentorios para su interposición. La garantía del *quórum* especial es, pues, concurrente y complementaria.

§ 210. El *quórum* de la mitad más uno del total de componentes de la Asamblea, sólo es obligatorio para la *creación* de impuestos. Por tratarse de un principio de excepción, es de interpretación estricta, no siendo aplicable a la simple *derogación* de los impuestos vigentes.

Rige la exigencia legal cuando se trate de la *modificación* del régimen impositivo, siempre que se eleven las cuotas del impuesto. En este caso se realizan, en verdad, dos operaciones: la derogación del impuesto vigente y la *creación* de un nuevo impuesto. La *creación* y la *modificación* de impuestos, se encuentran asimiladas en un todo al concederse los recursos administrativos art. 79).

§ 211. El impuesto — hemos dicho — debe ser de aplicación *departamental* estricta. Trátase de una limitación implícita desde que plantea una cuestión fundamental de jurisdicción territorial. Está consagrada, además, en el proemio del art. 19.

Las fronteras territoriales de cada jurisdicción local, fijan los límites funcionales y patrimoniales de sus órganos de gobierno. La limitación es de carácter general, siendo aplicable al ejercicio de todas y cada una de las funciones locales.

---

(1) *Diario Oficial,* 1919, 4.º Trim. pags. 894-895-896-979.

§ 212. La última limitación legal *a priori,* consiste en que el impuesto creado *"no se oponga a la Constitución ni a las leyes".*

Las restricciones precedentemente analizadas, contienen verdaderas prohibiciones, y cualesquier impuesto sancionado con violación de dichos preceptos, sería contrario a la Constitución o a las leyes. Existiría también *oposición* entre la ley local y las leyes de la República, siempre que la Asamblea Representativa, al ejercer sus funciones impositivas, pretendiera limitar o trabar la aplicación, en su territorio, de las leyes impositivas nacionales. Puede la Asamblea, sin duda, recurrir a las mismas fuentes impositivas del Estado; pero no puede atentar contra la aplicación concreta de las leyes nacionales.

§ 213. Esta limitación tiene todavía un significado más amplio. Estando contenidos nuestros Gobiernos locales en un régimen de *concesión expresa de poderes* (§ 117 y sigs.), no pueden ejercer más atribuciones, ni prestar otros servicios públicos que aquellos enumerados en su ley orgánica. La función impositiva se encuentra, pues, implícitamente circunscripta a la concesión expresa de poderes. Sólo puede ejercerse para el desarrollo de los poderes concedidos. Se concibe así la *ilegalidad* en el *fin* de los impuestos creados. Tal sucedería, por ejemplo, si se pretendiera sancionar impuestos locales para sostener un hospital o una universidad, cuestiones éstas extrañas en absoluto a los poderes delegados en el Gobierno local.

§ 214. ¿Puede la ley ordinaria establecer otras restricciones *a priori* a la función impositiva local? Conceptuamos que no. La Constitución, al prohibir gravar el tránsito y el intercambio ha fijado de modo preciso los límites y el alcance de la función impositiva local. La

ley ordinaria no podría sustraer ni limitar lo que la Constitución ha reconocido de manera amplia. Cualesquier otra excepción, sería siempre inconstitucional.

Las limitaciones legales ya analizadas, se explican sin dificultad por razones ajenas a la función impositiva, intrínsecamente considerada. El *quórum* especial, presupone una cuestión de *funcionamiento* de la Asamblea; el alcance territorial del impuesto, puede calificarse de principio constitucional implícito; y la aplicación de los impuestos a los servicios públicos concedidos, es cuestión de *atribuciones,* que, como las de *funcionamiento,* son de competencia legal. Lo que la ley no puede, es limitar a priori la materia imponible, cuestión definitivamente resuelta por él art. 133 de la Constitución. *A posteriori,* o sea al fallar los recursos, puede en cambio, establecer toda suerte de limitaciones *concretas.* (Ver Tomo II).

§ 215. Restan por analizar las limitaciones constitucionales o legales *a posteriori,* que presuponen por su naturaleza, cuestiones de contralor tutelar. El art. 134 de la Constitución encuéntrase concebido en los siguientes términos:

"Las decisiones de las Asambleas Representativas, *creando* o *modificando* impuestos podrán ser apeladas ante el Poder Legislativo por un tercio de los miembros de la Asamblea Representativa, por la mayoría del Concejo de Administración, por el Consejo Nacional o por trescientos ciudadanos inscriptos. En los tres primeros casos la apelación tendrá efecto suspensivo."

El art. 79 del Estatuto consagra exactamente el mismo precepto, agregando que "la apelación deberá ser interpuesta dentro de los diez días, a contar desde que el decreto tenga fuerza ejecutiva, y este plazo será de veinte cuando el apelante fuere el Consejo Nacional.",

En el Tomo II estudiaremos con detención estas disposiciones. Nos basta con constatar ahora que los recursos administrativos, plantean verdaderas limitaciones *a posteriori*, pudiendo paralizar la ejecución de las leyes locales. El fallo de los recursos es cuestión *discrecional* del Parlamento, dueño de apreciar la simple *oportunidad* de los decretos impositivos locales, y de fallar sin expresión de causa.

Está restricción, rige para la *creación* o *modificación* de impuestos; no es aplicable, en cambio, a las leyes locales que derogan o interpretan el régimen impositivo vigente; tampoco a las que legislan sobre la recaudación o percepción de rentas.

§ 216. Existen también limitaciones *legales a posteriori*.

La ley impositiva puede ser apelada por simple *oportunidad* (art. 79); pero también puede ser recurrida por *inconstitucionalidad* o *ilegalidad* (art. 80). Tal sucedería en el caso de que violara las exigencias constitucionales o legales analizadas. Una ley local que gravara el tránsito, que se extendiera más allá de la jurisdicción local, o en cuya sanción no hubiera concurrido mayoría absoluta de la Asamblea, podría ser apelada conforme al art. 80, recurso éste de carácter simplemente legal.

§ 217. La ley impositiva, pues, admite dos recursos: por *oportunidad* (art. 79), y por *ilegalidad* (art. 80). La distinción no es ociosa. En el primer caso, el Parlamento puede levantar el veto sin expresión de causa, siendo su fallo discrecional. En el segundo, en cambio, está obligado a juzgar la legalidad o ilegalidad del acto reclamado, procediendo como un verdadero Juez de derecho.

El recurso por oportunidad, además, puede ser interpuesto por diversas entidades, y hasta por elementos populares (art. 79); el recurso por ilegalidad, por el contrario, es privativo del Consejo Nacional, el cual está obligado "a señalar concretamente el precepto constitucional o legal violado y en qué consiste la violación" (art. 80).

§ 218. En el caso de leyes impositivas *ilegales* se concibe todavía el planteamiento por los particulares de lo contencioso municipal ante el Poder Judicial, sea por vía de acción (art. 75); sea por vía de excepción (Ver Tomo II).

CAPITULO VIII

PARLAMENTARIZACION DEL GOBIERNO LOCAL

(Continuación)

I

LA POTESTAD PRESUPUESTARIA

§ 219. Función financiera de las Asambleas, es el ejercicio de la *potestad presupuestaria.*

Se divide dicha potestad en dos momentos separables: la *preparación* y la *sanción* del presupuesto. La preparación de presupuestos, es función administrativa; su sanción, en cambio, es función legislativa. En el art. 137 de la Constitución no se diferencian estos dos momentos: "Las autoridades locales — preceptúa — sancionarán anualmente sus presupuestos." En cambio, en la ley orgánica se encuentra perfectamente definido el proceso: "Compete al *Concejo de Administración*... 5.°) Preparar anualmente el presupuesto, dentro de los recursos de que disponga, y someterlo a la aprobación de la *Asamblea Representativa,* cuando ésta empiece sus sesiones, quedando vigente al anterior mientras no se sancione el nuevo" (art. 54 N.° 5). "A cada *Asamblea Representativa* compete:... 2°) Aprobar o reprobar, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos que presente el *Concejo de Administración;* establecer, de acuerdo con lo dispuesto en el N.° 1.° de este artículo, las contribuciones necesarias para cubrirlos; su distribución, el orden de su recaudación e inversión, y suprimir, modificar o aumentar las existentes" (art. 19 N.° 2).

He aquí los dos momentos elaborativos del presupuesto: la preparación previa por la Administración, y su sanción posterior por la Legislatura. La ley orgánica sigue, sobre el punto, los principios constitucionales aplicables a los presupuestos del Estado. (art. 18 N.° 4 de la Const.).

§ 220. Se justifica sin dificultad esta doble ingerencia de la Administración y de la Legislatura en el ejercicio de la potestad presupuestaria. Un presupuesto, en efecto, es un cuadro estimativo de las cantidades a percibir y de los gastos a efectuar, un estado de previsión, en suma, de las entradas y de las salidas durante un período determinado (1). Es *legislativa,* la previsión de las *entradas,* — cuestión relacionada con la potestad impositiva; — es administrativo, en cambio, el cálculo previo de los *gastos* necesarios para cumplir los fines de la Administración.

§ 221. El presupuesto municipal presenta, en el fondo, las mismas características que el presupuesto nacional: 1.°) la anticipación previa de los gastos por la legislatura; 2.°) la especialización por rubro y por ejercicio; y 3.°) la unidad del presupuesto.

La especialización por rubro y la unidad del presupuesto, se encuentran implícitamente comprendidas en los principios generales de la materia. En cambio, la anticipación previa de los gastos, cuenta, en el orden local, con la excepción prevista en el art. 54 N.° 36, que faculta al Concejo de Administración "a votar *gastos extraordinarios* en casos urgentes, y sin perjuicio del pago puntual del presupuesto." Pero esta facultad excepcionalísima encuéntrase profundamente limitada: *a*) debe tratarse de *casos urgentes,* previamente calificados por el propio Concejo; *b*) el gasto extraordinario deberá decretarse sin perjuicio del pago puntual del presupuesto, quedando limitado así a los casos de *superávit;* *c*) la resolución deberá comunicarse inmediatamente a la Asamblea o a la Comisión Permanente, a los efec-

(1) A. Demicheli, ob. cit., pag. 229.

tos de la rendición de cuentas; y *d*) los gastos extraordinarios no deberán exceder de veinte mil pesos en Montevideo, ni de la séptima parte de las rentas en los demás departamentos.

§ 222. La especialización por *ejercicio* (1) está consagrada en el art. 54 N.º 4 (Vide art. 137 de la Const.), al establecer la *anualidad* de los presupuestos locales. El Concejo tiene, en efecto, el derecho de preparar el presupuesto, pero con la obligación de hacerlo *anualmente*, elevándolo a la Asamblea al comenzar sus sesiones ordinarias.

Si el presupuesto no pudiera ser sancionado, se prorroga automáticamente el anterior. Este principio no rige en el orden nacional; pero se justifica fácilmente, si se tienen en cuenta las múltiples restricciones que pesan sobre el régimen impositivo local. Como deben establecerse las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, su sanción puede provocar las diversas apelaciones que gravitan sobre la función impositiva, paralizándose el presupuesto proyectado.

§ 223. ¿Qué restricciones señalar al ejercicio de la potestad presupuestaria? En lo que se refiere a las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos, caben todas las limitaciones que sufre la función impositiva (§ 205 y sigs.). En cuanto a la potestad presupuestaria en sí misma, no se conciben más limitaciones que las siguientes: 1.ª) los servicios públicos organizados en el presupuesto, deben ser de naturaleza local, catalogables dentro de los poderes expresamente concedidos en el Estatuto (arts. 19, 54 y 55).; 2.ª) las normas pre-

(1) El año económico del 1.º de Julio al 30 de Junio, ha sido fijado por la ley del 8 de Ag. de 1883.

supuestarias no deberán oponerse a la Constitución ni a las leyes (art. 19 proemio); y 3.°) el presupuesto no podrá exceder los límites territoriales de la respectiva jurisdicción local (art. 19 proemio).

§ 224. En la sanción de presupuestos se distinguen en verdad, tres aspectos distintos: 1.°) el presupuesto *administrativo*, para los servicios dependientes del Concejo; 2.°) el presupuesto *interno* de la propia Asamblea; y 3.°) la remuneración especial de los concejales. Tiene interés la distinción porque cada uno de estos aspectos de la potestad presupuestaria, se rige por principios propios.

Al presupuesto administrativo, o presupuesto general de gastos, por decirlo así, son aplicables las restricciones precedentemente expuestas (art. 19 N.° 2 y art. 54 N.° 5).

El presupuesto *interno* de la Asamblea, en cambio, es preparado y sancionado por la propia Asamblea, sin limitación alguna. No rige la anualidad del presupuesto, ni la preparación previa por el Administrador, ni las normas generales del presupuesto de gastos.

Se trata — hemos dicho — de una función de *orden interno* de la Asamblea (§ 188), que se desarrolla con absoluta independencia de la Administración (art. 19 N.° 8). Sin embargo, correspondiendo al Concejo la recaudación de las rentas, la Asamblea deberá comunicarle el monto de sus gastos, para su pago puntual. Es ésta una regla práctica, semejante a la que consagra el art. 42 de la Constitución.

En nuestro concepto, la única limitación impuesta al presupuesto interno de la Asamblea, es la que emerge del carácter *honorario* de los diputados departamentales (art. 135 de la Const. y 15 del Estatuto), los cua-

les no podrán fijarse sueldo ni remuneración por ningún concepto (1).

§ 225. En cuanto a la *remuneración de los Concejales,* rigen principios distintos. La Asamblea saliente, — en el último período ordinario de su mandato, — fijará dicha remuneración, así como el número de concejales entrantes (ley del 6 de Nov. de 1922, modificativa del art. 19 N.º 6). Esas resoluciones no podrán después, ser alteradas ni modificadas. El caso es similar en un todo al previsto en los arts. 77 y 85 de la Constitución, respecto al sueldo de los miembros del Ejecutivo nacional. Se trata de una función política de la Asamblea, impuesta por los principios de la división de poderes.

II

CONTRATACION DE EMPRESTITOS

§ 226. Tan importante como la potestad impositiva y presupuestaria, es sin duda, la de *contratar empréstitos,* función financiera concedida a las Asambleas en los siguientes términos: "Resolver por mayoría absoluta de votos la contratación de empréstitos para obras públicas de interés local del Departamento, pero votando al mismo tiempo, los ingresos permanentes necesarios para el pago de sus intereses y amortización" (art. 19 N.º 4).

§ 227. Esta prerrogativa, — digamos ante todo, — no es de origen constitucional. Se trata de una concesión

(1) "*El Día*", Ag. 2 y 5 de 1924. "Se aclara, — dijo la Comisión informante de la Cámara de Representantes, — que deben ser (los diputados), honorarios en absoluto, sin que puedan votarse recompensas, como gastos de locomoción etc". *Diario Oficial,* 1919, 4.º Trim., pag. 706.

de naturaleza *legal*, que no constituye por lo mismo, un derecho constitucional del Gobierno local. Se diferencia en ello, fundamentalmente, de la potestad impositiva y presupuestaria. Al Parlamento corresponde "contraer la deuda nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público" (art. 18 N.º 6 de la Const.). Y el Parlamento, ha delegado parte de esta función en el Gobierno local, con las limitaciones sustanciales que se establecen en el Estatuto.

§ 228. La contratación de empréstitos locales, tiene las siguientes limitaciones expresas:

1.º) El empréstito debe ser sancionado por *mayoría absoluta* de la Asamblea (mitad más uno del total de sus miembros); 2.º) será destinado obligatoriamente, a la realización de obras públicas; 3.º) las obras públicas deberán ser, además, de interés local del departamento; 4.º) conjuntamente con el empréstito se deberán votar los ingresos necesarios y permanentes, para el pago de sus intereses y amortización; 5.º) dichos ingresos no podrán enajenarse a favor de los prestatarios.

§ 229. No es el caso de definir las *obras públicas*. Baste con decir que el art. 19 N.º 4 se refiere a las obras públicas, cuya realización ha sido expresamente concedida al Gobierno local en los arts. 54, 55 y 56 del Estatuto. Para saber si determinada obra pública es de la competencia del Gobierno local, será menester consultar las atribuciones concedidas en el Estatuto o en la legislación especial (1).

Pero no basta con que se trate de una *obra pública*; es menester también que esa obra pública sea *"de inte-*

(1) Ver Luis Varela *"Legislación de Obras Públicas"*, Tomo I: págs. 69, 135 y sigs., 178, 181, 183, 198, 200, 246, 248 y 306; Tomo II, pags. 10, 11, 13, 42, 87, 113, 140, 143, 157, 173 y sigs; Tomo III, pags. 7 y sigs., 363; Tomo IV, pags. 82, 85 y sigs., 362, 363 y 364.

rés local del departamento". Esta condición no excluye la de la *competencia,* que es complementaria, y va implícita en todas las prerrogativas de las Asambleas. Con esta limitación se ha intentado diferenciar las obras locales de las nacionales. Al sancionarse el art. 19 Nº. 4 reveló el legislador una gran preocupación por este problema (1).

---

(1) He aquí la discusión legislativa: *"Sr. Rodríguez Larreta* (Aureliano). Sobre este inciso (N.º 4 del art. 19) voy a pedir una aclaración a la Comisión. Dice: "Resolver por mayoría absoluta de votos la contratación de empréstitos para *obras públicas del Departamento".* Yo supongo que es entendido que se trata exclusivamente de obras públicas de *interés local,* porque los ferrocarriles, por ejemplo, están regidos por una ley nacional, y es sobreentendido que las Asambleas no podrán ocuparse de obras públicas de esa entidad. Cuando digo ferrocarriles, digo telégrafos, digo teléfonos, toda clase de obras públicas que sean de interés nacional, hoy podría agregar las obras sanitarias porque están establecidas por una ley y se anuncia en el momento actual que el P. Ejecutivo va a remitir a la Asamblea un contrato *"ad referéndum"* que ha celebrado para hacer cloacas, y aguas corrientes en todas las capitales de la República, que no tienen esas obras en el presente. Por consiguiente, sería preciso, que quedara clara esta facultad tan importante. *Sr. Ramírez.* — Se podría poner *"obras públicas de interés local".* — *Sr. Alberquerque.* — "Que sean de su competencia". — *Sr. García Martínez.* — "Departamentales", porque hay varios Concejos locales. — *Sr. Ramírez.* — El Gobierno es local; no es departamental. Hoy por hoy, lo hacemos departamental. — *Sr. Rodríguez Larreta (Aureliano).* — Porque pueden ser hasta de los pueblos pequeños: *"Para obras públicas de interés local del Departamento".* — *Sr. Ramírez.* — "De interés local del Departamento". Todavía es más claro! — *Sr. Almada.* — Yo creo que convendría aclarar muy bien cuáles son obras locales y cuáles son obras nacionales. — *Sr. Alburquerque.* Quizás fuera más claro poniendo así: "Para obras públicas del Departamento que fueran de su competencia". — *Sr. Rodríguez Larreta.* Pero eso de la competencia es lo que queremos dar. — *Sr. Alburquerque.* La competencia es la que le da la misma ley. — *Sr. Presidente.* ¿El señor representante Rodríguez Larreta entiende prohibir a los Departamentos que construyan vías férreas? — *Sr. Rodríguez Larreta.* — De interés local, no. — *Sr. Ramírez.* — Teléfonos,

§ 230. La obligación de votar conjuntamente con los empréstitos para obras públicas, los *ingresos permanentes* necesarios para el pago de sus intereses y amortizaciones, encadena la prerrogativa en estudio, a la potestad impositiva y a todas sus limitaciones. El contralor *a posteriori* sobre la potestad impositiva (§ 215-216), surtirá todos sus efectos sobre la potestad de contratar empréstitos. Suspendidos los impuestos por vir-

vías férreas, todo puede hacerlo dentro del mismo Departamento, pero no obras nacionales. — *Sr. Presidente.* — Entonces no hay necesidad de modificar el artículo, porque es clarísimo. — *Sr. Rodríguez Larreta.* — No es tan claro. Me parece que no está de más poner: "*de interés local*". — *Sr. Almada.* — Hay obras que nunca podrán ser departamentales: la de la Asistencia Pública, por ejemplo. — *Sr. Alburquerque.* — Hay obras que pueden ser de interés local y sin embargó, ser nacionales. — *Sr. Ramírez.* — Las de interés local son las de *interés exclusivamente local.* Claro que las obras nacionales pueden interesar al Departamento, pero no son de interés local. — *Sr. Rossi.* — Creo que no hay necesidad de modificar este artículo para nada, porque es perfectamente lógico que la autonomía municipal se le conceda a las poblaciones de los Departamentos en un sentido más amplio, es decir, con la facultad de entenderse entre ellas para obras que a ellos excusivamente interesen. Todo lo que es de competencia de cada una de estas Asambleas tiene que surtir efectos en las jurisdicciones en que ellas estén funcionando, De manera que estas obras públicas son aquellas que atañen al Departamento mismo e indirectamente a otro u otros. — *Sr. Rodríguez Larreta.* — No perjudica, porque aclara el concepto, que se diga: "para obras públicas de interés local". — *Sr. Rossi.* — ¿Y si hubieran obras interdepartamentales que interesan a un Departamento a la vez que a otros? — *Sr. Ramírez.* — Cada Departamento costearía las suyas. — *Sr. Rodríguez Larreta.* — Es claro. Habría que hacer contratos entre los Departamentos, como se hace entre las provincias en los Estados confederados. Yo propongo este agregado "*de interés local del Departamento*". No se agrega más que "*de interés local*". — *Sr. Rossi.* — Es precisamente lo que yo propongo. Así quedará bien" — (*Diario Oficial,* 1919, 4.º Trim. págs. 896 y 897). La enmienda Rodríguez Larreta, fué finalmente aprobada.

tud de las apelaciones, quedarán suspendidos los em préstitos y las obras públicas proyectadas.

De la restricción señalada, surge además, que los empréstitos locales serán forzosamente *amortizables*, quedando prohibida toda contratación en que no se cumpla con el referido requisito.

La prohibición de no enajenar las rentas a favor de los prestatarios, surge en términos generales del art. 56 N.° 1.°. Las rentas quedarán afectadas sin duda, al pago del empréstito, pero sin enajenación especial, al estilo de algunos empréstitos sudamericanos definitivamente abolidos en nuestra vida financiera.

§ 231. No es lícita la contratación de empréstitos para enjugar déficits presupuestarios. Para tales fines, existe en primer término, el recurso general de los impuestos. Si ello no fuera suficiente, pueden todavía las autoridades locales, solicitar autorización legislativa para la contratación del empréstito (art. 55 N.° 7). En tal caso, el Cuerpo Legislativo puede votar la derogación parcial del art. 19 N.° 4. La Asamblea, en cambio, no puede proceder *nunc pro tunc*.

§ 232. El estudio de las funciones financieras de las Asambleas, no queda agotado con el análisis de las potestades impositiva, presupuestaria y de contratar empréstitos. Ejercen además, las Asambleas, una serie grande de pequeñas funciones de orden patrimonial. Ellas aprecian las rendiciones de cuentas, aprueban las expropiaciones, conceden permiso a la Administración para realizar contratos, otorgar concesiones, etc. Todas estas intervenciones patrimoniales, son también de naturaleza *administrativa*. Por tal razón las estudiaremos en detalle, conjuntamente con las funciones *administrativas* de las Asambleas. (§ 237 y sigs.).

III

OTRAS FUNCIONES LEGISLATIVAS DE LAS ASAMBLEAS

§ 233. Las diversas potestades financieras no constituyen las únicas funciones legislativas de las Asambleas. Igual naturaleza revisten también las atribuciones concedidas en el art. 55 del Estatuto.

El mecanismo de nuestra legislación orgánica, — en cuanto a la concesión de poderes, — puede reducirse a los siguientes puntos esquemáticos: 1.°) el art. 19 fija, — en principio, — los poderes propios, privativos, de la Asamblea Representativa; 2.°) el art. 54 enumera, — también en principio, — los poderes del Concejo de Administración; 3.°) el art. 55, en cambio, traza una zona común, con competencia mixta, superpuesta, del Concejo y de la Asamblea.

Nada más ilustrativo al respecto, que la transcripción de los respectivos proemios. El art. 19 expresa: "a cada *Asamblea Representativa* compete...;" el art. 54 preceptúa: "compete al *Concejo de Administración*..." El art. 55, por el contrario, está concebido en los siguientes términos: "compete igualmente al *Concejo*, sin perjuicio de las medidas e iniciativas que sobre ellas tomare la *Asamblea Representativa*..."

§ 234. La existencia de esta zona común de acción, con doble competencia del órgano administrativo y del órgano legislativo, engendra, en el Gobierno local, un régimen impuro de división de poderes. En el orden nacional por ejemplo, no existe superposición de funciones.

A pesar de ello, la competencia mixta del art. 55 es de fácil justificación:

1.°) Los conflictos de poderes que son insolubles en el régimen nacional, son en cambio, de sencilla solución en el Gobierno local (art. 78).

2.º) El largo receso de las Asambleas Representativas, obliga a confiar ciertas funciones legislativas a los Concejos de Administración que, por actuar permanentemente pueden dar satisfacción a los intereses municipales impostergables (arts. 55 y 54 N.º 36 y 45).

§ 235. Las funciones legislativas de las Asambleas pueden dividirse en dos grandes categorías: 1.º) sus potestades propias, *indelegables,* previstas en el art. 19; y 2.º) sus potestades *delegables,* enumeradas en el art. 55.

Las funciones previstas en el art. 55 competen, en principio, *predominantemente,* a las Asambleas. Tal se deduce de la redacción misma del art. 55, al atribuir competencia al Concejo, *"sin perjuicio de las medidas e iniciativas que tomare la Asamblea Representativa."* Cesan los derechos del Concejo, cuando la Asamblea interviene en dichas materias. La Asamblea puede ir más allá todavía, reformando o derogando las iniciativas del Concejo. Ejercen, pues, las Asambleas una verdadera supremacía sobre los Concejos en todas y en cada una de las funciones comunes, previstas en el art. 55 (1).

---

(1) Por virtud del art. 55 competen a las Asambleas las siguientes atribuciones: 1.º) Decretar todas las medidas que requiera el interés público dentro de la órbita de sus atribuciones (potestades implícitas). 2.º) Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería estimulando la iniciativa privada, propendiendo a la fundación de escuelas agronómicas, granjas, cabañas, haras, celebración de ferias, exposiciones etc.; fomentando el desarrollo del arbolado y atendiendo la guarda, conservación y aumento de los montes fiscales y municipales o estimulando en el mismo sentido la acción de los particulares; y en general, adoptando todas las medidas que se consideren favorables al mayor incremento de la agricultura, ganadería y demás industrias rurales. (Ver Código Rural, arts. 616 y sigs. y 739 y sigs.). 3.º) Propendiendo igualmente a la prosperidad y ventajas del departamento en todos sus ramos, sea estimulando la fundación y desarrollo de las industrias, del comercio y de las instituciones de fomento, previsión, crédito y ahorro; sea cooperando a las iniciativas privadas. 4.º) Ejerciendo funciones co-legislativas en el orden nacional, pudiendo solicitar del

Otra prerrogativa común de la Asamblea y del Concejo, es la de conceder a los Concejos Auxiliares las facultades enumeradas en los arts. 54 y 55 (art. 62). Se trata sin duda, de una función legislativa porque tiende a la organización de los servicios municipales.

§ 236. Ejercen también las Asambleas aquellos privilegios parlamentarios que son inherentes a todo régimen de división de poderes y de contralor político. Nos referimos, entre otros, al triple derecho *de información*, *de interpelación* y *de investigación*, consagrados en los arts. 20, 21 y 22 del Estatuto. Se trata de verdaderos privilegios parlamentarios, catalogables, conjuntamente con el derecho a levantar el veto suspensivo de la Administración (art. 26), entre los mecanismos automáticos de contralor, que condicionan, en el orden municipal, la división bipartita de poderes.

IV

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS ASAMBLEAS

§ 237. A pesar de ser la Asamblea Representativa el órgano parlamentario del Gobierno local, ejerce, conjuntamente con sus funciones legislativas *strictu sensu*, una serie considerable de potestades de naturaleza *administrativa*. Trátase por lo general, de la aprobación de aquellos actos administrativos que, por su importancia, exigían en el viejo régimen político, el consentimiento pos-

---

Poder Legislativo modificación de la ley orgánica municipal, y, en general, dirigir a los poderes públicos las peticiones que tuviesen por conveniente, relativas al bien general del país y al particular del departamento.

terior del Presidente de la República. Estas intervenciones del Ejecutivo central, han desaparecido; pero su potestad de mando se ha desplazado a las Asambleas. Nada más explícito que el numeral 12 del art. 19 del Estatuto: "Compete a la Asamblea:... aprobar todos los actos del Concejo que por las leyes vigentes necesitan la aprobación del Poder Ejecutivo."

Los actos administrativos referidos se perfeccionan definitivamente, mediante la intervención posterior de la Asamblea, que ocupa hoy frente a la Administración local, el mismo rango jurídico y político que antes se reservaba al Ejecutivo nacional. El principio general se encuentra todavía complementado por otras muchas disposiciones concordantes del Estatuto (Ver art. 19 Nos. 3, 5 y 10; art. 54 Nos. 3, 7, 19, 21, 22, 24 F, 37, 38 y 42; art. 55 N.º 2; y art. 56 Nos. 2 y 3). Todas las disposiciones citadas, imponen la intervención posterior de la Asamblea Representativa, para que el Concejo pueda realizar los actos administrativos que ellas prevén.

§ 238. En el orden nacional, por obra de los mecanismos automáticos de contralor, existen parecidas exigencias constitucionales. Ciertos actos administrativos sólo se perfeccionan, mediante la intervención del Parlamento. Es el caso de algunos nombramientos militares, diplomáticos, etc; de los tratados internacionales, de la destitución de los funcionarios inamovibles, de la aprobación de las cuentas etc.

Pero, en el orden local, estas ingerencias parlamentarias en la Administración, alcanzan mayor intensidad. Se trata, otra vez, de verdaderas impurezas de la fórmula bipartita municipal. El hecho, sin embargo, reviste todos los aspectos de una *felix culpa*. Extinguida la tutela del Ejecutivo central, esta función de ingerencia reservada a las Asambleas, permite el desarrollo de un ri-

guroso *self-contralor,* — condición esencial para la autonomía.

La concurrencia sucesiva de dos órganos políticos, para la perfección de los actos administrativos de mayor importancia, ofrece, por un lado, amplias garantías de superiorización funcional; por otro, permite soltar las ligaduras del Gobierno nacional, confiando a las autoridades locales la gestión exclusiva de sus propios intereses. La doble intervención del Concejo y de la Asamblea, facilita, pues, en la vida local, el desarrollo de la autonomía en su más amplio significado cualitativo.

§ 239. Estas intervenciones administrativas de las Asambleas, se pueden dividir en *patrimoniales y funcionales.* En su mayor parte, constituyen verdaderos desdoblamientos de su potestad financiera o patrimonial; pero, en otros aspectos, se trata simplemente de atribuciones de naturaleza funcional, extrañas a los poderes financieros de las Asambleas.

§ 240. Entre las facultades de ingerencia administrativa, de naturaleza estrictamente *funcional,* pueden citarse las siguientes:

1.º) En el período de sesiones preparatorias, corresponde a las Asambleas, disponer todo lo relativo al funcionamiento del Concejo (art. 7.º). En principio, los Concejos rigen y dirigen con entera libertad su orden interno; pero, en el caso, se trata de facilitar simplemente, la instalación y constitución del Concejo entrante.

2.º) Corresponde también a la Asamblea, prestar o rehusar su acuerdo al Concejo para destituír a los agentes administrativos, mediante las causales comprobadas de ineptitud u omisión (art. 19 N.º 5 y art. 54 N.º 3). Al igual que en el orden nacional, (art. 79 N.º 12 de la Const.), la Asamblea es el custodio del derecho de los funcionarios municipales: ella califica la *ineptitud* o la

omisión, con facultades idénticas a las que ejerce el Senado de la República.

3.º) La Asamblea, fija en su último período de sesiones, la remuneración y el número de miembros del Concejo entrante (arts. 131 y 140 de la Const.; ley del 6 de Nov. de 1922, modificativa del art. 19 N.º 7). Se trata de una función de organización local, con mucho de *home rule.*

4.º) Finalmente, la Asamblea designa en sus sesiones preparatorias el Tribunal de Plebiscito, llamado a entender en la preparación, organización y calificación de las elecciones plebiscitarias (art. 87).

§ 241. Mayor importancia que las funciones precedentemente enumeradas, revisten sin duda, las funciones administrativas de naturaleza *patrimonial,* confiadas a la Asamblea en su carácter de órgano financiero del Gobierno local. En tal sentido, interviene de manera decisiva en las cuentas de la Administración, en materia de expropiaciones, en los contratos administrativos, en las concesiones de servicios, en los planes de vialidad y de obras públicas, etc.

§ 242. Compete a la Asamblea, aprobar por mayoría absoluta de votos la designación de las *propiedades a expropiarse,* para *usos departamentales.* En materia de expropiaciones, en efecto, ejercen las Asambleas todas las facultades que, con respecto a los bienes departamentales, acordaba al Poder Ejecutivo la ley del 28 de Marzo de 1912 (art. 19 N.º 10). Se constata, pues, un nuevo desplazamiento de las potestades administrativas del Ejecutivo central, recogidas hoy por las Asambleas Representativas.

A pesar del art. 19 N.º 10, la posición de la Asamblea no es idéntica a la del Ejecutivo. Por lo pronto, carece de iniciativa en las expropiaciones. La iniciativa

compete privativamente al Concejo de Administración (art. 54 N.° 38). La función de la Asamblea se circunscribe a conceder o a negar autorización al Concejo para llevar adelante las expropiaciones. Al Concejo incumbe, finalmente, llenar las formalidades legales del juicio de expropiación, conforme a las leyes(art. 54 N.° 37) (1).

El alcance de esta potestad se encuentra limitado por las leyes de la materia que, por aplicación del art. 169 de la Constitución, fijan preceptivamente, los casos de *utilidad pública.* (Ver art. 4.° de la ley del 28 de Marzo de 1912). Fuera de ello, el propio Estatuto contiene una nueva restricción al establecer que los bienes a expropiarse serán destinados a *"usos departamentales"*, término éste que debe ser interpretado en concordancia con los arts. 477 y 478 del Código Civil, al legislar sobre las propiedades de uso público.

Cuando por la expropiación, las propiedades se transformaran en *bienes privados* del Municipio, es de aplicación el art. 55 N.° 2, correspondiendo la iniciativa, por igual, al Concejo y a la Asamblea.

§ 243. Intervienen también las Asambleas en la actividad contractual y en los actos civiles del Concejo. En tal sentido corresponden a las Asambleas las siguientes funciones:

1.°) Aprobar o reprobar los contratos que celebre el Concejo sobre administración de propiedades inmuebles, arrendamientos y utilización de bienes departamentales o confiados a los Concejos, siempre que estos contratos tuviesen una duración mayor que la del propio Concejo

(1) Ver Leyes del 28 de Marzo de 1912, 13 de Dic. de 1917, 9 de Set. de 1919, 27 de Oct. de 1919, 5 de Set. de 1921 y 2 de Oct. de 1921.

art. 54 N.º 7). No puede el Concejo, por sí sólo, extender la obligatoriedad del contrato a las Administraciones futuras. La Asamblea, en cambio, puede hacerlo.

2.º) Autorizar al Concejo por mayoría absoluta de votos para enajenar o gravar los bienes departamentales, sean públicos, sean privados (art. 56 N.º 2). Esta facultad contractual se diferencia de la anterior porque ella presupone actos administrativos de verdadera disposición (venta, hipoteca etc.). Por ello admite los recursos previstos en el art. 134 de la Constitución.

3.º) Autorizar las transacciones que celebre el Concejo, previa audiencia del Ministerio Fiscal, siempre que excedan de dos mil pesos (art. 54 N.º 8). El dictamen del Fiscal no obliga al Concejo; la resolución de la Asamblea, en cambio, es decisiva.

4.º) Autorizar al Concejo por dos tercios de votos para celebrar contratos en que intervengan los concejales o los empleados del Concejo, sea como partes, sea como cesionarios o fiadores (art. 50).

5.º) Acordar autorización al Concejo para aceptar, previa audiencia del Ministerio Público, y bajo beneficio de inventario, herencias, legados o donaciones modales, condicionales u onerosas (art. 54. N.º 19) (1).

§ 244. Existe una categoría de contratos que, por su naturaleza, merecen párrafo aparte. Nos referimos a los *contratos inter-administrativos,* previstos en el art. 55 N.º 4. Se trata de una verdadera novedad del Derecho público moderno, impuesta por la intensificación de los principios descentralizadores. Los Concejos de Adminis-

(1) Ver Título IV del Libro III del Código Civil, y, en particular, los arts. 776 y sigs., sobre el término *herencia;* arts. 905 y sigs. sobre *mandas* o *legados;* arts. 1613 y sigs. sobre *donaciones;* arts. 947 y sigs. sobre herencias y legados condicionales, modales u onerosos; ídem art. 1615 sobre donaciones. En cuanto al beneficio de inventario ver arts. 1078 y sigs.

tración y las Asambleas Representativas, encuéntranse facultados para acordar con todas las demás entidades, las medidas que estimen necesarias o útiles para mantener la unidad de la Administración en los servicios que les sean comunes, o que convenga conservar o establecer en esa forma, determinando a la vez, las *cuotas* que para dichos servicios correspondan a cada uno.

Hemos dicho que estos contratos inter-administrativos, carecen, por su novedad, de sistematización jurídica y de jurisdicción adecuada (§ 44). A pesar de ello, como los servicios *comunes,* pueden plantear verdaderas cuestiones de competencia, es de aplicación el art. 78 que consagra la jurisdicción de la Alta Corte de Justicia, para resolver dichos conflictos.

§ 245. Cuestión de capital importancia dentro de la actividad contractual de las Asambleas, es la de otorgar *concesiones de servicios.* La iniciativa corresponde al Concejo, pero su aprobación definitiva es del resorte de la Asamblea. He aquí, en efecto, los términos del Estatuto:

"Art. 54. Compete al Concejo de Administración: 21) Otorgar *concesiones de tranvía,* con sujeción a las leyes, y con aprobación de la Asamblea Representativa. 22) Autorizar en la misma forma del inciso anterior el establecimiento de *teléfonos, alumbrado eléctrico,* de *gas* y *cualquier otra luz, aguas corrientes* y *cloacas* o *caños maestros,* previa intervención de las oficinas técnicas que correspondan. La intervención de las oficinas técnicas y la sanción de la Asamblea, a que se refieren los apartados anteriores, no son necesarias para la autorización de alumbrado, cuando en éste no se emplee generador central".

§ 246. La concesión debe otorgarse además, *"con sujeción a las leyes",* requisito éste que plantea serias di-

ficultades de interpretación. Al sancionarse en la Cámara de Representantes los preceptos mencionados, se sostuvo que la cláusula "con sujeción a las leyes", contenía la obligación de someter el contrato-concesión a la sanción del Parlamento nacional. De tal manera, intervendrían en las concesiones municipales los siguientes órganos: 1.º) el Concejo de Administración y las oficinas técnicas en la iniciativa y en la redacción del contrato; 2.º) la Asamblea Representativa, para su aprobación; y 3.º) el Poder Legislativo para su sanción final. El contrato quedaría perfecto mediante el acuerdo de las entidades mencionadas (1).

---

(1) He aquí la discusión legislativa del tema: "*Sr. Almada.* Tendría necesidad de pedir reconsideración del art. 54 incisos 21 y 22, que sugiere dudas muy fundadas de que se dará cuenta la Cámara, apenas las exponga... Dice: "autorizar en la misma forma del inciso anterior el establecimiento de teléfonos, alumbrado eléctrico, de gas y de cualquier otra luz, etc.". Y bien: a mí me parece, así, a simple vista, — salvo que la Comisión se sirva ilustrarme a este respecto, — que aquí se lesionan en algo los derechos ya establecidos por leyes anteriores con respecto a la Usina Eléctrica del Estado, que es un Ente autónomo. *Sr. Arias.* No lesiona en algo sino en todo, puesto que la Usina Eléctrica tiene el monopolio, y de aquí que hay que mocionar directamente en el sentido de que se reconsidere. *Sr. Almada.* Creo que esta disposición parece que viene a derogar las de la ley de la materia: las de la ley que creó esa entidad autónoma de la luz eléctrica. *Sr. Aubriot.* La ley de saneamiento también. *Sr. Almada.* Y la ley de saneamiento también. *Sr. Ramírez.* Entiendo que no hay necesidad de modificar estos artículos. Todo lo que se podrá decir de ellos es que son anodinos, porque hay que ver que la facultad que otorgan a los Gobiernos locales, está subordinada a lo que dicen las leyes. *Sr. Almada.* Pero esto es de tranvías. *Sr. Ramírez...* y el inciso 22 dice: "autorizar en la misma forma del inciso anterior el establecimiento de teléfonos, alumbrado eléctrico, de gas, y de cualquier otra luz, etc.". De manera que las leyes vigentes o cualesquiera que se dicten están sobre las que dispongan las Asambleas Representativas. *Sr. Almada.* ¿Seguirán en vigencia entonces? *Sr. Ramírez.* Pero si lo dice expresamente el inciso. *Sr. Almada.* Siendo así, yo, por mi parte, no tendría interés en prolongar este debate. *Sr. Aubriot.* Sobre todo con la acla-

§ 247. Es ilustrativa la exégesis, sobre el punto, de de las disposiciones transcriptas. El art. 54 Nos. 21 y 22, proviene del art. 12 Nos. 12 y 13 de la ley de Juntas del 10 de Jul. de 1903, el cual,a su vez, procede del Reglamento orgánico de Montevideo del 4 de Dic. de 1891.

En este último precepto se facultaba a la Junta de la capital para "autorizar en las condiciones que considere equitativas, la planteación de líneas de tranvías y concesión de ramales; autorizar empresas de aguas corrientes, gas o cualesquier otra clase de alumbrado".

En la ley de 1903 se resolvió el punto en los siguientes términos:

"Art. 12. Corresponde a las Juntas:... 12) Otorgar concesiones de tranvías con sujeción a la ley de 20 de Jul. de 1874, o a las que en adelante se dicten. 13) Auto-

---

ración. *Sr. Almada.* Basta la aclaración. *Sr. Ponce de León.* Basta la aclaración, y el artículo tal como está redactado. *Sr. Ramírez.* El artículo y la aclaración están de acuerdo. *Sr. Almada.* De cualquier manera es conveniente que se haya promovido esto, por las dudas que pudieran haber surgido. *Sr. Arias.* Yo creo que los Gobiernos locales no pueden autorizar ninguna empresa de alumbrado eléctrico. *Sr. Ramírez.* Pero como se dice "con arreglo a las leyes" mientras estas leyes no se modifiquen, no es posible. *Sr Arias.* Por eso se podría borrar estas palabras "alumbrado eléctrico", que están de más por esta circunstancia. *Sr. Ramírez.* Pero estarán de más muchas cosas; tampoco puede autorizar concesión a los tranvías, sino con arreglo a la ley. *Sr. Arias.* A los tranvías, sí; puede otorgar concesión de acuerdo con las leyes. *Sr. Ramírez.* No, no puede. *Sr. Arias.* ...pero no creo que se pueda dar concesión a las empresas de alumbrado eléctrico.... *Sr. Ramírez.* Pero con arreglo a la ley, y las leyes vigentes siguen subsistiendo, porque dice: "en la misma forma del inciso anterior." *Sr. Pérez.* Quiere decir que cuando la Asamblea trate de instalar alumbrado eléctrico en alguna localidad... *Sr. Ramírez.* Tendrá que ocurrir al Cuerpo Legislativo, y pedir la modificación de la ley. *Sr. Arias.* La aclaración hecha en Cámara modifica un poco la ley; creo que es ociosa,. *Sr. Almada.* Yo creo que basta con la aclaración hecha por la Cámara. *Sr. Presidente.* Se va a votar. Si se aprueba el inciso en la forma propuesta por la Comisión. Afirmativa, Diario Oficial, 1919, 4.º Trim. pags. 995-996.

rizar el establecimiento de teléfonos, alumbrado eléctrico, de gas y de cualquier otra luz, aguas corrientes y cloacas o caños maestros, previa intervención de las oficinas técnicas que correspondan. A falta de leyes que fijen las condiciones generales del ejercicio de esta facultad, las concesiones que hagan las Juntas serán sometidas por ellas a la aprobación legislativa, y sin este requisito serán nulas''.

Se percibe la diferencia fundamental que existe entre las leyes orgánicas de 1903 y de 1919. En la primera, a falta de leyes especiales, ''las concesiones que hagan las Juntas serán sometidas a la aprobación legislativa, *y sin este requisito serán nulas''*. En la ley orgánica de 1919, por el contrario, se repitieron casi al pie de la letra los demás términos de la ley de 1903, pero se omitió en cambio, — sin duda ex-profeso, — la cláusula transcripta, que hace obligatoria la sanción legislativa en el caso de que no existan leyes sobre la materia.

De acuerdo con estas constataciones, — que indican el espíritu del Estatuto, — es forzoso concluír que, cuando falten leyes especiales, el Concejo y la Asamblea podrán otorgar por sí la concesión. Tal sería el caso, por ejemplo, de las concesiones de tranvías en las ciudades del interior, no así en Montevideo, donde existe legislación especial (leyes del 24 de Ab. de 1903, 8 de Jul. de 1905 y 15 de Jul. de 1905). Exactamente igual acontece con los teléfonos, que carecen también de ley especial en el interior, existiendo en cambio, para Montevideo (Ley orgánica de Correos, Telégrafos y Teléfonos del 16 de Dic. de 1916).

§ 248. Conviene destacar que, fuera de los casos expuestos, en todos los demás existe legislación especial en materia de concesiones.

Sobre *alumbrado eléctrico* legisla en términos generales la ley orgánica de las Usinas Eléctricas del Esta-

do del 21 de Oct. de 1912, consagrando el monopolio del servicio en todas las ciudades y pueblos de la República. Para la concesión municipal de alumbrado eléctrico, es, menester, pues, autorización legislativa.

Sobre el servicio de *aguas corrientes,* legisla el Código Rural (arts. 343 a 633), reglamentando las condiciones que deberán reunir las concesiones para el aprovechamiento de aguas (arts. 531 y sigs.), y, en particular para el abastecimiento de las poblaciones (arts. 550 y sigs.), para riegos (arts. 564 y sigs.) etc. Las leyes de saneamiento del 29 de Dic. de 1915 y del 26 de Feb. de 1919, han derogado esa legislación para las *capitales* del *interior.* Se trata de una legislación centralista, al facultar al Poder Ejecutivo para otorgar las concesiones. En cuanto a la explotación de los servicios compete también al Ejecutivo por ley del 20 de Dic. de 1927.

La ciudad de Montevideo, en cambio, carece de legislación especial, por haber caducado la concesión conferida a la compañía de aguas corrientes.

Sobre cloacas y caños maestros rigen para Montevideo las leyes del 28 de Jul. de 1913 y 7 de Jun. de 1916, ampliadas y modificadas en parte, por el decreto de la Asamblea Representativa del 28 de Dic. de 1923.

En síntesis, podemos resumir nuestra opinión en los siguientes términos:

1.º) Existiendo leyes especiales, la concesión municipal de servicios deberá ajustarse a dichas leyes.

2.º) Cuando las leyes especiales son de carácter *prohibitivo* (monopolios), los Gobiernos locales pueden gestionar la concesión del servicio, pero con la obligación de someter el contrato a sanción legislativa, mediante la cual quedarán parcialmente derogados los monopolios nacionales.

3.º) A falta de legislación especial, los Gobiernos locales pueden otorgar por sí las concesiones.

§ 249. Entre las funciones patrimoniales de las Asambleas, corresponde agregar la de aprobar o reprobar en todo o en parte, las cuentas de gastos que presenten los Concejos de Administración (art. 19 N.º 3). La posición de la Asamblea, es idéntica a la del Parlamento nacional, frente al Poder Ejecutivo (art. 18 N.º 5 de la Const.), o a la del Consejo Nacional frente a los Entes autónomos (art. 100).

§ 250. Por último, tiene la Asamblea intervención amplia en las cuestiones de vialidad y obras públicas. Emerge esta función, tanto de su facultad privativa para crear impuestos, como de la de contratar empréstitos con dichos fines.

Preceptúa el art. 54 N.º 42 A que compete a la Asamblea aprobar o reprobar el plan de obras públicas a realizarse durante el año. Otras intervenciones de la Asamblea en esta materia, encuéntrase legisladas en el art. 56 N.º 3 y 54 N.º 24 F.

V

FUNCIONES JURISDICCIONALES DE LAS ASAMBLEAS

§ 251. Las funciones jurisdiccionales confiadas a las Asambleas, revisten real y considerable importancia en nuestro régimen de Gobierno local. Ellas serán especialmente estudiadas en el Tomo II de esta obra, dedicado a lo contencioso municipal. Nos limitaremos ahora a señalar sus principales aspectos.

En primer término, la Asamblea Representativa ejerce sobre sí misma una amplia potestad jurisdiccional, mediante los recursos de *reconsideración,* que pueden interponer los particulares dentro de los diez días de publicadas sus resoluciones (art. 74). Este recurso de reconsi-

deración abierto a los particulares, que plantea una cuestión *administrativa,* es diferente, por su naturaleza, a los petitorios de reconsideración formulados por sus propios miembros, cuestión reglamentaria, de Derecho parlamentario (§ 186 y sigs.)

Mayor importancia todavía reviste el *recurso jerárquico de apelación,* que puede ser interpuesto por los particulares contra todos los actos administrativos (arts. 74 y 75). La Asamblea Representativa ejerce sobre el Gobierno local, todas las funciones tutelares que correspondían, en el viejo régimen, al Poder Ejecutivo (art. 19 N.° 11).

El recurso jerárquico de apelación es doble: puede interponerse por *violación de derechos* (art. 75), y también por simple *lesión de intereses* (art. 74). En el primer caso, cabe posteriormente la vía judicial; en el segundo, la cuestión termina en la Asamblea.

Interviene también la Asamblea en lo contencioso electoral: califica sus propias elecciones,—función de orden interno, — y califica las elecciones de concejales (arts. 4 y 7). Sus fallos son apelados ante el Senado.

Compete a la Asamblea resolver los recursos especiales interpuestos por el Contador Municipal en materia patrimonial (art. 51).

Por último, es cuestión jurisdiccional del resorte de la Asamblea, la instauración del juicio político de responsabilidad, contra los concejales. La Asamblea es el órgano acusador; el Senado es Juez del fallo.

CAPITULO IX

LA COMISION PERMANENTE

SUMARIO: 252. La Comisión Permanente. — 253. Su origen. — 254. Sus ventajas. — 255. Idem en el régimen local. — 256. Designación. — 257. Composición. — 258. Duración. — 259. Funcionamiento. — 260. Potestades de la Comisión Permanente. 261. Idem de vigilancia. — 262. Sus atribuciones. — 263. Funciones administrativas de la Comisión. Problemas prácticos. — 264. Su resolución. — 265. Otras funciones. — 266. Idem jurisdiccionales. — 267. Funciones indelegables. — 268: Alcance de sus decisiones.

§ 252. La Comisión Permanente constituye también un organismo parlamentario del Gobierno local. Es algo así como el comité de vigilancia de la Asamblea Representativa durante sus largos recesos legislativos. La Comisión Permanente, en efecto, entra en actividad cuando cesan las funciones de la Asamblea, al expirar el período ordinario de sesiones (arts. 7.º y 9.º). Ambas corporaciones parlamentarias actúan *sucesivamente* en el tiempo: caduca de pleno derecho el mandato de la Comisión, cuando la Asamblea reinicia sus sesiones. La organización de una Comisión Permanente no quita así, al Parlamento local, su carácter unicameral; la Comisión es simplemente, un órgano delegado de la Asamblea.

§ 253. Este organismo no es de origen constitucional, sino legal. Fué incorporado por el Estatuto de 1919, al régimen del Gobierno local, para su mayor eficacia. Se inspiró la ley orgánica, en nuestro régimen nacional,

que consagra esta misma institución en la estructura parlamentaria. La imitación es bastante perfecta. Los arts. 29 y siguientes del Estatuto, reproducen los arts. 52 y siguientes de la Constitución, adaptándolos a las modalidades propias del Gobierno local. La municipalización de la Comisión Permanente, es sin duda, una originalidad de nuestro régimen.

§ 254. Señala Jiménez de Aréchaga (1) el origen sudamericano de esta institución, en la organización parlamentaria de los Estados. A pesar de las críticas de algunos tratadistas del continente (2), defiende Aréchaga la Comisión Permanente, basándose en las razones que sintetizamos a continuación:

1.a) No siendo las funciones legislativas ni diarias, ni continuas, como ocurre con las funciones administrativas, el Parlamento puede tomarse recesos o vacaciones que surtirán efectos benéficos sobre su propia actividad. Pero, como el Parlamento ejerce al mismo tiempo, una vigilancia estrecha sobre los demás poderes públicos, esta función de fiscalización política que, por su naturaleza, debe ser continua, se vería interrumpida durante los recesos, sino fuera por la organización de la Comisión Permanente.

2.a) La Comisión Permanente, al permitir la fiscalización ininterrumpida de los demás poderes, produce sobre ellos, efectos preventivos de innegable eficacia.

3.a) El Poder Ejecutivo, para realizar ciertos actos administrativos necesita venia o autorización del

(1) *"El Poder Legislativo"*, Tomo II, págs. 389 y siguientes.

(2) Arosemena *"Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de América Latina"*, Tomo I, págs. 142-145. Lastarría *"Elementos de Derecho Público"*. Silva Santisteban *"Curso de Derecho Constitucional"*, pág. 220. Cit. por Jiménez de Aréchaga, ob. cit.

Parlamento. La Comisión Permanente, al estar facultada para conceder o negar esas venias, evita la interrupción del receso parlamentario y facilita el desarrollo continuo de las funciones administrativas.

4.a) La Comisión Permanente, en suma, es particularmente apta para desempeñar todas las funciones moderadoras y conservadoras confiadas al Parlamento en los regímenes de división y separación de poderes.

§ 255. En nuestro régimen de Gobierno local, es más intensa todavía la necesidad de la Comisión Permanente. Además de las razones expuestas por Aréchaga militan en nuestro caso, las siguientes:

1.a) Por el carácter honorario de los diputados departamentales, los recesos de la Asamblea Representativa son mucho más prolongados que los del Parlamento nacional. En el régimen nacional, el receso es sólo de tres meses al año, y por excepción de cuatro (art. 38 de la Constitución); en cambio, en el Gobierno local, el receso de la Asamblea es normalmente, de nueve meses al año (art. 7). Estas largas vacaciones, hacen imprescindible la institución de la Comisión Permanente, dotada de las mismas funciones moderadoras y conservadoras que en el orden nacional.

2.a) Por la impureza que existe en el régimen local de división bipartita de poderes, la Asamblea Representativa ejerce amplias funciones de ingerencia en la actividad de los Concejos, aprobando y reprobando una cantidad considerable de actos administrativos (§ 241 y sigs.). Como estas funciones administrativas son, por su naturaleza, impostergables, la organización de la Comisión permanente permite el desarrollo continuo de dichas funciones, al sustituir de pleno derecho a la Asamblea (art. 33).

3.a) La Asamblea Representativa es juez de todos los actos administrativos del Concejo (§ 251). Esta función jurisdiccional es también impostergable. La Comisión Permanente facilita, otra vez, el desarrollo ininterrumpido de dicha función, durante el receso legislativo (art. 34).

§ 256. De acuerdo con el art. 7º del Estatuto, en concordancia con la ley del 6 de Noviembre de 1922, la Comisión Permanente es designada por la Asamblea durante el período de sesiones preparatorias, una vez verificados los poderes de sus miembros y de los concejales.

La verificación de poderes es cuestión previa, porque la Comisión Permanente es electa por *representación proporcional integral* (art. 29).

§ 257. Cuestión previa también, es la determinación por la Asamblea, del número de miembros de la Comisión, el cual no podrá exceder de nueve ni ser inferior a cinco (art. 29). Esta latitud, constituye un error evidente de la ley; los componentes de la Comisión serán determinados de acuerdo con las conveniencias políticas de la mayoría permanente o accidental, y con perjuicio de aquellos grupos que obtendrían representación si el número fuera preceptivamente de nueve miembros, como ocurre en el régimen nacional (art. 52 de la Constitución).

Al mismo tiempo que se efectúa esta elección, y en igual forma, se hará la de otros tantos suplentes que entrarán a llenar sus deberes en los casos de simple inasistencia, enfermedad, muerte u otros que ocurran a los titulares. Son aplicables sobre el punto las consideraciones formuladas en los § 181 y siguientes, con la salvedad de que, la Comisión Permanente, carece de

competencia propia para juzgar las inhabilidades — no supervinientes — de sus miembros.

Aun cuando la ley no lo diga, los titulares y suplentes serán diputados departamentales, y los suplentes reemplazarán a los titulares de la misma lista (1).

§ 258. ¿Cuánto tiempo dura en sus funciones la Comisión Permanente? El problema no es claro en la ley. De acuerdo con la letra del art. 7.°, es forzoso concluir que la Comisión Permanente, una vez designada, adquiere derecho a sus funciones, durante tres años. Debe ser electa, en efecto, durante las *sesiones preparatorias,* y como estas sesiones sólo se realizan al comenzar el período legislativo, la posibilidad de elegir Comisión Permanente sólo se presenta una vez cada tres años.

A pesar de ello, conceptuamos que, en el fondo, se trata de una cuestión simplemente reglamentaria, que cada Asamblea resolverá al sancionar su reglamento interno.

§ 259. La Comisión Permanente sólo puede sesionar durante los recesos de la Asamblea (art. 29), cesando automáticamente en sus funciones cuando aquélla sea convocada. Su funcionamiento es incompatible con el funcionamiento de la Asamblea. Ambas corporaciones — hemos dicho — actúan *sucesivamente* en el tiempo. Al concluir las sesiones de la Asamblea, la Comisión Permanente entra *ipso jure* en funciones, sin necesidad de convocatoria especial.

§ 260. Las potestades de la Comisión Permanente son más amplias en el orden local que en el nacional, particularmente en lo que se refiere al ejercicio de las

(1) El punto fué expresamente aclarado en la Cámara de Representantes al discutirse la ley orgánica de Gobiernos locales. Ver *Diario Oficial,* 1919, 4.o Trim., págs. 901-902.

funciones administrativas y jurisdiccionales. En cuanto a sus potestades de vigilancia y fiscalización, desempeña un rol idéntico al de la Comisión Permanente nacional. Es éste sin duda, su aspecto conservador y moderador, — como diría Aréchaga, — que constituye la razón de ser de la institución.

§ 261. *Funciones de vigilancia y de fiscalización.* La Comisión Permanente, — preceptúa el art. 31, — velará sobre el cumplimiento de los decretos de la Asamblea y sobre las facultades acordadas al Concejo de Administración. Toda la acción administrativa del Concejo, cae así bajo la supervigilancia de la Comisión Permanente.

Para el ejercicio de esta función fiscalizadora, se encuentra dotada del triple derecho de *información* (art. 20), de *deliberación* (art. 21), y de *investigación* (art. 22), concebidos con la misma amplitud que los que ejerce la Asamblea (art. 33).

§ 262. Esta función de vigilancia y fiscalización, está dotada de sanciones adecuadas. Si los decretos de la Asamblea no fueran cumplidos; o si el Concejo se excediese en sus facultades, será *advertido* por la Comisión (art. 31). Si la primera advertencia no surtiera efecto, será repetida, bajo apercibimiento de responsabilidad ante la Asamblea (arts. 31 y 32).

En caso omiso, la Comisión Permanente podrá, por sí sola, según la importancia y gravedad del asunto, convocar extraordinariamente a la Asamblea Representativa (art. 32), para hacer efectiva la responsabilidad de los concejales, mediante juicio político. Cuando la Comisión Permanente entiende, en efecto, que la gravedad del caso dará mérito a la remoción de los concejales, debe ajustar la convocatoria a las exigencias del art. 19 Nº 9.

§ 263. *Funciones administrativas de la Comisión Permanente.* Corresponde a la Comisión Permanente prestar o rehusar por mayoría absoluta de votos, su consentimiento en todos los actos en que el Concejo de Administración lo necesite con arreglo a la ley (art. 33).

Este principio es reproducción textual del art. 56 de la Constitución; pero lo que en la Constitución es demasiado claro, se transforma en un principio oscuro en la ley municipal. La palabra *"actos"*, empleada en el art. 56 de la Constitución, excluye por modo expreso, todas las *leyes*. La intervención de la Comisión Permanente en el orden administrativo nacional, queda limitada a aquellos *actos* que, como las *venias* constitucionales, por ser de competencia de una sola Cámara, no revisten el carácter de leyes. La Comisión Permanente, en otras palabras, suple al Senado, pero no suple a las dos Cámaras en los asuntos de competencia *legislativa*.

En el orden local, por el carácter *unicameral* del régimen parlamentario, la diferenciación entre las *leyes* y los *actos* de la Asamblea, se hace imposible.

¿Pasan acaso a la Comisión Permanente todas las facultades de la Asamblea para la aprobación de los *actos administrativos* del Concejo? De la letra estricta del art. 33, surge la respuesta afirmativa. Sin embargo, el propio Estatuto se encarga más adelante de oscurecer el problema, sea mencionando en algunos casos la intervención necesaria de la Comisión (arts. 51 y 54 N.º 42 C y D), y silenciándola en otros; sea finalmente, exigiendo un *quórum* especial de dos tercios o de tres quintos de votos para la aprobación de determinados actos administrativos, cuando se trata de la Asamblea (arts. 50, 54 N.º 24 F, y 56 N.º 2) y conformándose, en cambio, son simple mayoría cuando la aprobación se solicita de la Comisión Permanente. Es sencillamente

absurdo que lo que no pueden resolver sesenta diputados en la Asamblea de Montevideo, puedan hacerlo luego tres diputados en la Comisión Permanente.

§ 264. Las incongruencias señaladas deben obviarse interpretando la ley con criterio amplio, que contemple ante todo, las necesidades impostergables de la Administración. Si fuera menester convocar extraordinariamente a la Asamblea, para obtener la simple aprobación de los actos del Concejo, la Administración se vería continuamente trabada en sus funciones. Entendemos, pues, que todas aquellas funciones de la Asamblea que se limitan a la aprobación o reprobación de actos administrativos, pasan en su integridad a la Comisión Permanente.

Por razones de lógica jurídica agregaremos que, cuando es menester *quórum* especial de la Asamblea Representativa, ese mismo *quórum* se debe exigir en la Comisión Permanente.

§ 265. Por lo expuesto, pertenecen a la Comisión Permanente las siguientes funciones de ingerencia administrativa:

1.o) La de aprobar la designación de las propiedades a expropiarse (arts. 19 N.o 10 y 54 N.os 37 y 38); 2.o) la de autorizar los contratos previstos en el art. 54 N.o 7; 3.o) la de aprobar las transacciones que celebre el Concejo (art. 54 N.o 8); 4.o) la de autorizar la aceptación de herencias, legados o donaciones condicionales, modales u onerosas (art. 54 N.o 19); 5.o) la de conceder venia al Concejo para la destitución de sus empleados por ineptitud u omisión (arts. 19 N.o 5 y 54 N.o 3); 6.o) la de otorgar concesiones (art. 54 N.os 21 y 22); 7.o) la de aprobar las cuentas del Concejo (art. 19 N.o 3); 8.o) la de autorizar el plan de vialidad y obras públicas (art. 54 N.o 42 C. y D); 9.o) la de fa-

cultar al Concejo para enajenar o hipotecar sus bienes raíces (art. 56 N.o 2).

En todos estos casos, los actos administrativos deben ser autorizados por *mayoría absoluta* de la Comisión Permanente (art. 33).

Es menester *quórum* especial de dos tercios de votos para facultar a los concejales y empleados del Concejo para contratar con él (art. 50), así como para autorizar el levantamiento de estatuas o monumentos en sitios de uso público (art. 56 N.o 3). Tres quintos de votos se requieren para disponer el cambio de nombres y numeración de las calles, plazas o paseos, etc. (art. 54 N.o 24 F).

§ 266. *Funciones jurisdiccionales.* La Comisión Permanente conocerá igualmente de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de los Concejos de Administración, cuando la Asamblea Representativa esté en receso (art. 34). Esta competencia se extiende a los recursos por simple *lesión de intereses* (art. 74), y también a las apelaciones por *violación de derechos* (art. 75) (Ver Tomo II).

En el art. 51 inc. 2.o, se consagra igualmente la competencia de la Comisión, en los recursos interpuestos por el Contador Municipal contra las órdenes de pago ilegales.

§ 267. Enumeradas las facultades propias de la Comision Permanente, es fácil señalar aquellas otras funciones de la Asamblea que, por ser indelegables, no pasan a la Comisión Permanente:

1.o) Las funciones de *orden interno* (§ 186 y sigs.), que son privativas de la Asamblea, no competen a la Comisión Permanente. Por el contrario, el orden interno de ésta, deberá regirse por el reglamento que dicte la Asamblea.

2.o) Las funciones de naturaleza *legislativa*, en sentido estricto, tampoco son recogidas por la Comisión Permanente. Es el caso de las potestades financieras de la Asambléa, — impositiva, presupuestaria, de contratar empréstitos etc. — Es el caso también de las funciones legislativas previstas en los arts. 55 y 62 (§ 234 y sigs).

3.o) Tampoco recoge la Comisión aquellas funciones jurisdiccionales de la Asamblea que, como lo contencioso-electoral o los juicios de responsabilidad política, constituyen potestades indelegables.

§ 268. ¿Puede la Asamblea rever las resoluciones administrativas y jurisdiccionales adoptadas por la Comisión Permanente? Entendemos que no. Dichas resoluciones adquieren fuerza ejecutiva de inmediato. (Ver Tomo II).

CAPITULO X

LA ADMINISTRACION LOCAL

SUMARIO: 269. Los poderes locales. — 270. Modalidades del régimen. — 271. Composición de los Concejos. — 272. Elección. — 273. Condiciones. — 274. Incompatibilidades. — 275. Funcionarios ministeriales. — 276. Régimen de suplencias. — 277. *Funcionamiento de los Concejos.* — 278 El orden interno. — 279. Principios legales. — 280. Continuidad de las funciones administrativas. — 281. Principios reglamentarios. — 282. Prohibiciones. — 283. Intervenciones funcionales necesarias. — 284. a) El Secretario del Concejo. — 285. b) El Contador municipal. — 286. Sanciones. — 287. Funciones represivas del Contador. — 288. Otras funciones del Contador. — 289. Obligaciones y derechos especiales de los Concejos. — 290. Su responsabilidad. — 291. *Funciones de los Concejos.* — 292. Sus limitaciones. — 293. Funciones ejecutivas. — 294. Enumeración. — 295. Potestad coactiva. — 296. Las multas. — 297. *Funciones administrativas.* — 298. Su clasificación. — 299. Funciones condicionadas e incondicionadas. — 300. Derecho de iniciativa. — 301. Los agentes municipales. — 302. Facultades de nombramiento. — 303. Potestades jerárquicas y disciplinarias. — 304. *Funciones jurisdiccionales.* — 305. a) En el orden privado. — 306. b) En el orden legislativo y administrativo. — 307. c) En el orden judicial. — 308. Protección de los derechos individuales. — 309. El recurso de *habeas corpus.* — 310. El servicio militar. — 311. Designación de jurados.

I

ORGANIZACION DE LOS CONCEJOS

§ 269. — La Administración local está confiada a los Concejos departamentales. Así como la Asamblea es el órgano legislativo del Gobierno local, el Concejo de Administración es el órgano ejecutivo. Ambas corporaciones son esenciales para la integración del Gobierno local, y encuéntranse organizadas en régimen de división bipartita de poderes.

§ 270. Esta fragmentación del instrumental político, admite diversas modalidades. Puede tratarse de una Asamblea con un Concejo *único* (organización actual), como puede tratarse de una Asamblea con *diversos* Concejos dentro de la misma jurisdicción local (art. 1.º del Estatuto, y art. 130 de la Const.). En otras palabras, el órgano legislativo del Gobierno local es, necesariamente, *singular y único*. La Administración, en cambio, puede ser — eventualmente — *plural* y *múltiple*.

En tal supuesto, dentro de un mismo Gobierno local, cuyos límites geográficos coincidirán con la jurisdicción de la Asamblea *única*, actuarán los *diversos* Concejos de Administración, en esferas territoriales y administrativas *tangentes*. Señálase así, una marcada diferencia con el régimen de Gobierno nacional, de Ejecutivo mixto también, pero donde ambos órganos actúan en esferas *secantes*, con amplia compenetracion funcional (Cap. I).

En el régimen local, los diversos Concejos procederán con absoluta independencia los unos de los otros, sin más vinculaciones que las que puedan surgir de sus relaciones políticas y administrativas con la Asamblea central.

§ 271. Los Concejos de Administración, en su caracter de órganos ejecutivos, son de composición reducida, no pudiendo tener más de siete ni menos de tres

miembros (art. 35 del Estatuto y art. 131 de la Const.). Dentro de estas posibilidades, — tres, cinco o siete, — compete a la Asamblea Representativa fijar en el último período de sesiones, la composición de los Concejos entrantes (art. 19 N.º 6, modificado por la ley del 6 de Nov. de 1922). En la actualidad existe un solo Concejo de siete miembros, — el de Montevideo; — los menos se componen de cinco, y los más de tres concejales.

§ 272. Los Concejos son elegidos cada tres años (art. 139 de la Const.), por los electores inscriptos en el Registro Cívico Departamental (art. 3.º), mediante representación proporcional integral (art. 2.º), — régimen electoral del mayor cociente (ley 22 de Oct. de 1925), — practicado con las garantías previstas en los arts. 9.º y 130 de la Constitución.

La elección se realiza, conjuntamente con la de diputados nacionales y departamentales, el último domingo del mes de Noviembre de los años 1931, 1934, 1937, etc. (art. 2.º).

En el supuesto de varios Concejos, sería menester la fragmentación del Registro Departamental, en tantos registros parciales como Concejos; sin perjuicio de mantenerse el Registro Departamental, para la elección de la Asamblea.

En virtud de esta elección directa, el Concejo de Administración adquiere *derecho propio al ejercicio de sus funciones* durante todo el término del mandato (art. 36 del Estatuto y art. 139 de la Const.). Adquieren también los concejales, *derecho a la remuneración* de acuerdo con el decreto de la última Asamblea (art. 19 N.º 7 y ley 6 de Nov. de 1922).

§ 273. Se exigen tres condiciones para el desempeño del cargo de concejal: *a*) tener 25 años de edad;

b) ser vecino del Departamento; y *c*) estar inscrito en el Registro Cívico *Permanente* (art. 38). Las condiciones de *vecindad* y de *ciudadanía* fueron estudiadas en los § 182 y sigs., a los cuales nos remitimos (1). Huelga repetirlo: estas condiciones serán calificadas por la Asamblea Representativa (art. 4.º).

§ 274. La única *incompatibilidad* que consagra la ley (art. 45), es la de ser diputado departamental titular, el cual, si llegara a integrar el Concejo, quedará entretanto suspenso en sus funciones de diputado (2).

---

(1) En el proyecto primitivo se exigía la inscripción en el Registro *departamental;* pero fué modificado en Cámara porque, como dijo el diputado Rodríguez Larreta: "hay en el Cuerpo Legislativo muchos diputados que al venir a Montevideo se han avecinado en este departamento y han trasladado su inscripción al Registro de Montevideo. Esos diputados que deben cesar una vez terminado su mandato por no ser reelegidos, no podrían ser candidatos, porque no están en condición de poder trasladar su inscripción en el momento actual". "En realidad lo que ha querido la Comisión, — agregó el diputado García Morales, — es justificar la calidad de vecino por la inscripción en el Registro Departamental. Pero puede darse el caso de que sea realmente vecino sin estar inscripto en el Registro Departamental; entonces calificará la condición la Asamblea Representativa; si es realmente vecino del departamento, puede ser concejal, aunque la inscripción no la tenga en ese departamento, sino en otro". (*Diario Oficial,* 1919, 4.o Trim., págs. 902-918).

---

(2) "Hay una razón de división de poderes, — dijo el Senador Jiménez de Aréchaga, — que debe aplicarse en materia departamental. No se puede ser al mismo tiempo legislador y ejecutor: una cosa u otra. Y está bien que un miembro de la Asamblea Representativa pueda ser suplente, porque cabe la presunción de que la función ejecutiva ha de desempeñarse por poco tiempo y pueda entonces volver a su cargo. Pero lógicamente, el que es elegido titular del Consejo, ha de desempeñar el cargo por todo el término del mandato y entonces no forma parte de la Asamblea Representativa". (*Diario Oficial,* 1919, 4.o Trim., pág. 1033).

¿No existen más inhabilidades que las previstas en el art. 45? (1).

Dentro de la ley orgánica es forzoso responder que no. Las incompatibilidades, por su naturaleza, son de interpretación estricta, y no pueden extenderse por analogía: la capacidad de las personas es la regla general; la incapacidad es la excepción.

Es cierto que el Estatuto fija minuciosamente las incompatibilidades para ser diputado departamental (arts. 11 y 12), y aun para ser miembro de los Concejos Auxiliares (art. 58); pero, como la incapacidad *no puede presumirse,* es forzoso concluir que estas inhabilidades no son aplicables a los concejales electivos.

---

(1) Dijo sobre el punto el senador Espalter durante la discusión de la ley en el Senado: "Fuera de las cualidades que este artículo (38) impone para ser concejal, me parece que en el proyecto de ley no hay ninguna otra cosa. Por manera que no habría para ser concejal, a estar a la letra, las incompatibilidades que hay para ser diputado departamental, y ocurriría esto: que no podría ser diputado departamental una persona que fuera un empleado público dependiente del Poder Ejecutivo; pero no estaría inhabilitado para ser miembro del Concejo Departamental. Mientras tanto, si hay alguna razón para establecer la incompatibilidad para ser diputado, hay muchas razones, razones mayores, para la incompatibilidad respecto de los miembros del Concejo Departamental (Apoyado). Me parece que se trata de una omisión, de un vacío de la ley. Yo juzgo que todos los motivos de inhabilidad para ser miembros de las Asambleas, deben militar respecto de los Concejos Departamentales. Creo, aunque expresamente la letra no lo dice, que habrá que entenderlo así, siempre que ocurra algún caso de aplicación. Bastaría, pues, con dejar constancia del significado del espíritu de la ley. Si no hubiéramos convenido no introducir modificaciones yo dictaría un artículo concebido así: "No podrán ser concejales los que no puedan ser diputados departamentales, con arreglo al art. 12". No lo presento, pero quede el artículo que propongo como una determinación de su espíritu y designio". (*Diario Oficial,* 1919, 4.o T., págs. 1032-1033).

La contradicción señalada es sólo aparente. Siendo *remunerado* el cargo de concejal, las incompatibilidades se encuentran consagradas en leyes especiales, que prohiben la acumulación de funciones rentadas (1).
Estas inhabilidades serán calificadas por la Asamblea al juzgar las elecciones.

§ 275. En la organización de los Concejos, es menester mencionar dos funcionarios locales, sin cuya intervención aquél no puede actuar ni en el orden funcional, ni en el patrimonial. Nos referimos al Secretario del Concejo y al Contador Municipal, dotados de función ministerial, que será estudiada en el funcionamiento de los Concejos (§ 283 y sigs.).

§ 276. Constituye también un punto de organización, el régimen de *suplencias* que consagran al Estatuto y las leyes electorales. Cuando se produzca una vacante definitiva o temporal por más de quince días, será convocado el suplente respectivo del mismo partido, el cual percibirá en todos los casos igual remuneración que el titular (art. 44). Excepción hecha de las sustituciones *momento a momento* que el art. 8.º establece para las Asambleas (§ 181), el régimen de suplencias en el Concejo, es lo suficiente amplio como para asegurar el funcionamiento ininterrumpido del órgano administrativo: 1º) el número de suplentes es doble que el de titulares (art. 39); 2º) en caso de agotarse los titulares y suplentes electos, se proclamarán titulares y suplentes en el número requerido, a los candidatos no electos de la misma lista, siguiéndose el or-

(1) Preceptúa el art. 62 del Presupuesto General de Gastos: "Ninguna persona podrá ocupar a la vez dos empleos públicos rentados, ya dependan de la Administración Nacional, ya de la Municipal, ya de los Entes autónomos, ya de una y otros".

den preferente de su colocación en ella (art. 17 de la ley 22 de Oct. de 1925).

El art. 50 inc. 3.° consagra un principio de excepción, al establecer, en el caso previsto, la intervención adventicia del suplente.

II

FUNCIONAMIENTO DE LOS CONCEJOS

§ 277. A pesar de sus potestades ejecutivas y administrativas, el Concejo constituye un organismo plural y deliberante, cuya actividad debe desarrollarse de acuerdo con normas reglamentarias, preestablecidas, que tutelen eficazmente los derechos de sus componentes. Se configuran así las atribuciones de *orden interno* de los Concejos, encaminadas a obtener la disciplina corporativa del órgano, y que son equivalentes a las funciones similares de las Asambleas (§ 186 y sigs.), y más todavía a las funciones de orden interno del Ejecutivo pluripersonal, que actúa en el Gobierno nacional.

§ 278. La principal característica de las funciones internas, es que son *privativas* del órgano público que las ejerce. En nuestro caso, el Concejo de Administración, es dueño absoluto de su régimen interno, gobernándose interiormente, por el reglamento que él mismo se dicte, (art. 46). Tan evidente es la cuestión, que el inc. 1.° del art. 7.° que contenía una verdadera ingerencia de la Asamblea en el orden interno de los Concejos, al "disponer todo lo relativo al funcionamiento de éstos", fué expresamente derogado por la ley del 6 de Nov. de 1922.

A pesar de la generalidad del principio, la ley orgánica condiciona en algunos casos el ejercicio de di-

chas funciones, estableciendo diversas limitaciones *a priori*.

§ 279. Aquellas disposiciones de orden interno, en efecto, que constituyen verdaderas garantías en el funcionamiento de los Concejos, han sido expresamente consagradas en el Estatuto municipal. Trátase de normas de naturaleza reglamentaria, establecidas en la ley por idénticas razones a las que inspiran la constitucionalización de los principios similares que rigen para el Consejo Nacional de Administración.

El Estatuto trata de asegurar, en primer término, el *funcionamiento ininterrumpido* de los Concejos, estableciendo, por diversos medios, la *continuidad* de sus funciones administrativas. A la inexistencia de todo receso, se agrega la prórroga legal y automática de los mandatos, cuando el nuevo Concejo no esté en condiciones de actuar por no haber sido calificados sus poderes. Mientras la Asamblea o la Cámara de Senadores, en su caso, no se pronuncien sobre la elección de los Concejos, y entre tanto no se instalen éstos, seguirán actuando los designados para el período anterior (art. 7.° inc. 3.°).

§ 280. Con el mismo fin de asegurar la *continuidad* de la función administrativa, consagra el Estatuto un sistema expeditivo de suplencias (§ 276), unido todavía a los siguientes principios concordantes:

1.°) Basta la presencia de simple mayoría para que el Concejo pueda celebrar sesión (art. 40); 2.°) la inasistencia de un concejal a cinco sesiones consecutivas sin causa justificada, a juicio del Concejo, determinará el cese del inasistente (art. 43 inc. 2.°); 3.°) en cualquier caso la inasistencia, sin previa licencia del Concejo, la Contaduría departamental descontará de oficio y bajo su responsabilidad, el importe proporcio-

nal de la remuneración correspondiente (art. 43 inc. 3.º); 4.º) los concejales no podrán gozar de licencia con remuneración, por más de dos meses al año, prorrogables por otro más al arbitrio del Concejo; tampoco podrán obtener licencia sin remuneración por más de seis meses (art. 43 inc. 1.º).

§ 281. Contiene también el Estatuto una serie de principios de *naturaleza* reglamentaria; entre los cuales se pueden citar los siguientes:

a) El Concejo nombrará anualmente, en la primera sesión que celebre, su Presidente y Vice (art. 37); *b*) el voto del concejal que presida se computará en todos los casos (art. 37); *c*) el Presidente representará al Concejo (art. 47), y gestionará ante toda autoridad los asuntos de su competencia (art. 54 Nº 43); *d*) las sesiones del Concejo serán públicas, pero la simple mayoría de presentes puede declararlas secretas (art. 40); *e*) todas las resoluciones serán revocables por el voto de la mayoría de sus miembros (art. 41); *f*) en cualquier momento se podrá poner término a una deliberación, siempre que hubieran hablado un concejal en pro y otro en contra de la medida en discusión; la moción que se haga con ese fin no será discutida (art. 42); *g*) las sesiones serán dirigidas por el Presidente, quien firmará con el Secretario las resoluciones del Concejo (art. 47).

§ 282. Al lado de estos preceptos reglamentarios, establece el Estatuto una serie de *prohibiciones*, encaminadas a asegurar la más estricta moralidad administrativa. Entre ellas se pueden citar las siguientes:

1.º) Ningún concejal podrá estar presente en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes, hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, estuvieran interesados (art. 49).

2.º) Ningún concejal podrá tramitar asunto propio, ni defender sus derechos lesionados. Para hacerlo, deberá constituir apoderado, solicitar autorización de la Asamblea, acordada por dos tercios de votos, e integrarse el Concejo con el suplente respectivo para considerar esos asuntos (art. 50 inc. 3.º).

3.º) Ningún concejal ni empleado del Concejo podrá contratar, ni ser cesionario o fiador ante él, sin autorización previa acordada por dos tercios de votos de la Asamblea. Es absolutamente nulo todo acto o contrato en que se contravenga esta prohibición, y el que la violare responderá de los perjuicios resultantes (art. 50 inc. 1.º).

Estas prohibiciones se refieren al orden interno de los Concejos, siendo diferenciables por ello, de aquellas otras que se dirigen al ejercicio de las funciones administrativas (arts. 54, 55, 56 y otros concordantes).

§ 283. Elementos *necesarios* para el funcionamiento de los Concejos, son el Secretario de la corporación y el Contador Municipal. Trátase de dos funcionarios locales, designados por el propio Concejo, que no integran el organismo, pero sin cuya necesaria intervención, quedaría totalmente paralizada la actividad del Concejo. A pesar de su jerarquización, desempeñan esos funcionarios, una función en cierto modo ministerial, al estar dotados de prerrogativas legales propias, en cuyo ejercicio pueden inhibir la acción del Concejo.

El Secretario refrenda en general, todas las resoluciones administrativas; al Contador corresponde firmar las órdenes de pago sin excepción alguna. Estudiaremos por separado la acción legal de estos funcionarios.

§ 284. El Secretario del Concejo — hemos dicho — es elemento necesario en su funcionamiento. Me-

diante su intervención adquieren fuerza ejecutiva las decisiones del Concejo. Conjuntamente con el Presidente, firma todos los decretos (art. 47), dejando constancia de ellos en el libro de actas (art. 53), y disponiendo finalmente, su publicación o notificación (arts. 74, 75 y 79).

El Secretario, además, es redactor del libro de actas y de los demás documentos emanados del Concejo, que constituyen instrumentos públicos y solemnes, siempre que para su expedición se hubiesen llenado las formalidades reglamentarias (art. 53 y arts. 1574 y siguientes del Código Civil).

Esta función reviste considerable importancia. Ninguna ordenanza, ningún reglamento, y en general, ninguna resolución, será válida si no consta en el acta de la sesión en que haya sido adoptada. Sólo se exceptúan las medidas y resoluciones urgentes que esté facultado para hacer cumplir el Presidente, de acuerdo con los reglamentos y ordenanzas (art. 53).

El Secretario, pues, es un verdadero Ministro de la fe pública, con misión semejante a la de los actuarios en la judicatura. Tan evidente es la posición ministerial del Secretario que, cuando la Asamblea lo indique, está obligado a contestar personalmente las interpelaciones (art. 21).

§ 285. El *Contador Municipal*, desempeña una función de considerable importancia en la actividad patrimonial del Concejo. Su misión ministerial es más evidente, si cabe, que la del propio Secretario. La intervención del Contador es absolutamente necesaria en todas las órdenes de pago que emita el Concejo.

No se trata de una intervención mecánica, de simple refrendador de mandatos superiores; por el contrario, ejerce funciones legales privativas, que le permi-

ten oponerse sustantivamente, al propio Concejo, evitando el libramiento de toda orden de pago que considere *ilegal* (1), o que sea contraria al presupuesto.

Si el Concejo reiterara la orden y la Contaduría insistiera en su improcedencia, se abstendrá ésta de cumplirla, dando cuenta de inmediato a la Asamblea Representativa o a la Comisión Permanente (art. 51).

Se trata, pues, de un *véto suspensivo,* que paraliza la acción patrimonial del Concejo, y que puede provocar la responsabilidad política de sus componentes. El Contador Municipal es, así, un verdadero Ministro de Hacienda del Gobierno local, dotado todavía de poderes más enérgicos y eficaces que los del Ministro de Hacienda en el orden nacional.

§ 286. Frente a estas amplias facultades del Contador, el Estatuto prevé diversas sanciones correlativas. El gasto *ilegal,* hace solidariamente responsables a los concejales que lo acordasen y al Contador que intervenga en el pago, contraviniendo la disposición del art. 51 (art. 52). Esta responsabilidad *civil* y *penal,* se hará efectiva sin perjuicio de la responsabilidad *política de los concejales* (art. 19 N.º 9), y de la *administrativa* del Contador (art. 54 N.º 3).

§ 287. El Contador, además, está dotado de funciones represivas frente a los propios concejales. En cualquier caso de inasistencia, sin previa licencia del Concejo, la Contaduría descontará *de oficio,* y bajo su responsabilidad, el importe proporcional a la remuneración del concejal inasistente (art. 43 inc. 3.º).

---

(1) El alcance del término *"ilegal"* se presta a confusiones. En nuestro concepto reviste doble significado: frente a la ley *nacional* y frente a la ley *local.* (Ver Tomo II).

§ 288. Corresponde al Contador, por último, la facultad de contralorear al Concejo en la votación de *gastos extraordinarios* (art. 54 N.º 36). El Contador apreciará por sí la legalidad o ilegalidad del gasto extraordinario, ejerciendo, en su caso, el recurso previsto en el art. 51 (§ 221).

§ 289. El Estatuto impone determinadas *obligaciones* a los Concejos que, por ser *especiales*, deben entenderse sin perjuicio de sus obligaciones *generales* relativas al funcionamiento de los servicios públicos a su cargo. Enumeraremos sucintamente estas obligaciones *especiales*:

1.º) El derecho de *información* que los arts. 20 y 33 confieren a los diputados departamentales, presuponen en el Concejo, la *obligación de informar*. Lo propio cabe decir cuando los informes son solicitados por la Asamblea. Esta obligación de informar se extiende también con respecto al Gobierno nacional (artículo 54 Nos. 11, 42 G y 44).

2.º) El derecho de *interpelación*, apareja en el Concejo, la obligación correlativa de responder a ellas (arts. 21 y 33).

3.º) El derecho de *investigación*, presupone, por último, la obligación del Concejo de facilitar la labor investigadora de la Asamblea (arts. 22 y 33).

Al lado de estas obligaciones del Concejo, el art. 48 consagra el derecho de los concejales a concurrir a las sesiones de la Asamblea Representativa, teniendo en ella voz, pero no voto. Por omisión legal, sin duda, no se establece el derecho de *deliberación* en la Comisión Permanente; pero ese derecho debe reconocerse por aplicación del principio general.

§ 290. Aun cuando no es el caso de estudiar ahora el *juicio político* en el Gobierno local (art. 19 N.º 9)

(Ver Tomo II), corresponde mencionar siquiera, aquellos casos de *responsabilidad* de los concejales, que se encuentran expresamente previstos en la ley orgánica:

1.°) El art. 31 contiene dos causales expresas de responsabilidad: *a*) el no cumplimiento por los Concejos de los decretos de la Asamblea; y *b*) la extralimitación de facultades. (Ver Tomo II).

2.°) El art. 52 inc. 1.°, consagra la responsabilidad civil y penal, en materia patrimonial, sin excluir la previa responsabilidad política.

3.°) El inc. 2.° del art. 52 extiende esa responsabilidad a los que concurran a calificar una fianza a favor de los intereses departamentales, si al tiempo de admitirla el fiador fuese notoriamente incapaz o insolvente.

4.°) En general, puede afirmarse que la violación, por los Concejos, de las *prohibiciones* legales, o el no cumplimiento de las *obligaciones* expresamente impuestas en el Estatuto, configuran otros tantos casos de responsabilidad (Ver Tomo II).

Sin embargo, corresponde destacar que los Concejales, al igual que los diputados (§ 184), disfrutan de *inmunidades* por las opiniones o juicios que emitan en el desempeño de sus funciones (art. 66).

III

FUNCIONES DE LOS CONCEJOS

§ 291. Las funciones ejecutivas y administrativas, son las funciones naturales de los Concejos. Ellos hacen cumplir la Constitución y las leyes nacionales o locales en su respectiva jurisdicción, obrando con amplias potestades preventivas — de policía, — o ejerciendo en última instancia los poderes coactivos de que están dotados. Ellos administran todos los servi-

cios públicos del Gobierno local, tanto en su aspecto funcional, como patrimonial, ejerciendo en tal sentido, — dentro de su competencia, — todas las facultades propias de un Poder administrador. Ellos intervienen finalmente por múltiples conductos, en el orden privado, limitando o impulsando la actividad de los administrados.

Por aplicación de los principios políticos inherentes a la división de poderes, están dotados los Concejos de amplias funciones co-legislativas: derechos de iniciativa, de convocación, de deliberación, de veto, etc.

Por último, por virtud de las impurezas de la fórmula de división de poderes en su aplicación local, ejercen los Concejos por derecho propio, verdaderas funciones legislativas, de idéntica naturaleza a las que competen en principio, a la Asamblea. Así como ésta se encuentra dotada de funciones de ingerencia en la actividad administrativa, el Concejo encuéntrase facultado también para ejercitar diversas funciones legislativas en sentido estricto, que señalaremos más adelante.

En la evolución de nuestro Derecho municipal, la Asamblea ha recogido las potestades de intervención en la Administración local, que competían antes al Poder Ejecutivo central. En contraposición, el Concejo ha recogido conjuntamente con las funciones ejecutivas y administrativas que pertenecían al Intendente, las funciones deliberantes o legislativas que eran propias de las Juntas.

§ 292. Todas estas funciones de los Concejos, cuentan con parecidas limitaciones que las de la Asamblea (§ 194 y sigs.): 1º) *espaciales*: los límites territoriales de la corporación; y 2º) *funcionales*: los servicios o los poderes concedidos (§ 117 y sigs.).

El Concejo local, en efecto, no puede actuar más allá de su territorio. Tampoco puede ejercer poderes

que no se encuentren expresamente concedidos en la ley orgánica, o en leyes especiales. Dentro de la concesión legal, por último, debe respetar estrictamente todas las limitaciones *a priori,* preestablecidas en el Estatuto.

§ 293. *Funciones Ejecutivas.* Es difícil, sino imposible, la diferenciación adecuada de las funciones ejecutivas y administrativas. Y más difícil todavía si se recuerda que ambas funciones, tanto en el orden nacional como en el local, son desempeñadas por un organismo único: el Poder Ejecutivo.

Sin intentar una definición, que siempre resultaría estrecha e inadecuada, es fácil señalar una serie de funciones de los Concejos que revisten naturaleza típicamente ejecutiva, desde que tienden al cumplimiento general de la legislación, imponiéndose en última instancia mediante métodos coercitivos.

§ 294. Es función ejecutiva *strictu sensu* la de cumplir y hacer cumplir, la Constitución y las leyes y las resoluciones de la Asamblea Representativa, (art. 54 N° 1). Esta potestad es exactamente igual a la que el art. 79 N° 6 y el 97 de la Constitución depositan en el Ejecutivo nacional.

En nuestro caso, se trata de un verdadero desplazamiento a los Gobiernos locales de la potestad ejecutiva del Estado que, en el viejo régimen, era privativa del Poder central. Los principios autonómicos imponen esta transformación política. En caso contrario, el Ejecutivo nacional conservaría una amplia esfera de intervención, con mengua de la descentralización municipal.

§ 295. La función Ejecutiva, por su naturaleza, es eventualmente coactiva.

El art. 54 N° 10 faculta ampliamente al Concejo para requerir el apoyo de la Policía de seguridad para

el cumplimiento de sus gestiones. El art. 142 de la Constitución obliga a la Policía a prestar su concurso al Concejo.

La Policía no puede discutir ni analizar el mandato del Concejo; debe limitarse a ejecutarlo. Los requisitos a cumplir son puramente formales: la orden del Concejo debe ser trasmitida por intermedio de su Presidente (arts. 47 y 54 Nº 43), y dirigida al superior jerárquico del servicio policial en la localidad (art. 143 de la Const.)

§ 296. Otra potestad coactiva del Concejo es la de asegurar la ejecución de las ordenanzas, reglamentos y resoluciones con imposición de *multas*, cuyo máximo no podrá exceder de cien pesos en Montevideo, ni de veinte en los otros departamentos (art. 54 Nº 34, art. 61 Nº 8 y art. 67 Nº 24). Estas multas se harán efectivas por el propio Concejo (art. 54 Nº 35) (1).

Esta potestad es complementaria de la anterior; ambas dan carácter perfecto a la función ejecutiva de los Concejos locales.

Pero —conviene recordarlo— la potestad coactiva sólo se ejerce en casos de excepción. En todo Estado de derecho —cual es el nuestro— lo normal es el cumplimiento espontáneo del derecho objetivo.

---

(1) Ver *"Diario del Plata"* del 11 de Mayo de 1926. He aquí, además, la discusión registrada en el Senado sobre el punto:

Sr. Espalter. — Yo no voy a objetar esta atribución que se da en el inc. 34 al Concejo de Administración. Hay precedentes en nuestra legislación de que las autoridades administrativas imponen penas de cierta importancia, hasta mayores de cien pesos. De modo que este caso estaría en la tradición de nuestra legislación administrativa; pero sí, que se fijase bien el concepto del inc. 35, que dice: "hacer efectivas las multas de que habla el inciso anterior". ¿Qué quiere decir esto: hacer efectivas las multas? ¿Quiere decir que el Concejo podrá llevarlas a su cumplimiento por sí mismo? ¿Qué aplicará por sí las multas de cien pesos? ¿Qué seguirá el movimiento

IV

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

§ 297. Es norma corriente que las funciones ejecutivas concurran con las administrativas en un mismo órgano de autoridad. En el régimen nacional, por ejemplo, el Poder Ejecutivo, es ejecutor y administrador al mismo tiempo.

Lo propio ocurre en el orden local, donde las funciones ejecutivas y administrativas son recogidas por el Concejo departamental. Pero, mientras las potestades ejecutivas, sólo se ejercen por excepción, las administrativas, en cambio, son algo así como el *motivo* permanente de la actividad de los Concejos. Trátase de funciones diarias, contínuas, que imantan la acción del Concejo, y constituyen la esencia de su actividad y la principal razón de ser del organismo.

Un Gobierno local, en efecto, administrativamente considerado, es una vasta red de servicios públicos, planteándose en él, —aún cuando con caracteres específicamente locales— todos los problemas administrativos que provoca la actividad del Estado. Un Gobierno local, constituye un verdadero Estado regionalizado, con todos los problemas y con todas las necesidades del Es-

---

administrativo para aplicar esas multas? ¿O significa que procederá como se procede generalmente, ocurriendo a los jueces para que los jueces apliquen las penas? En pocas palabras: ¿el procedimiento de ejecución de las multas, será administrativo o será judicial?

Sr. Roxlo. — Judicial.

Sr. Espalter. — Yo creo también que el procedimiento debe ser judicial. Me parece que se harán efectivas demandándola a los jueces por el Concejo, en cada caso, ni más ni menos que suelen hacerlo las autoridades administrativas en casos análogos. Creo que debe tener ese sentido y debe fijarse así. (Apoyados)". (Ver *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., pág. 1036).

tado; con su patrimonio propio —público y privado— y con sus numerosos y complejos servicios modernos, urbanos y rurales (1)

Dirigiéndose el ejercicio práctico de las funciones administrativas a los servicios públicos municipales, correspondería aquí el estudio de la *municipalización de servicios;* pero el tema es demasiado amplio para ser desarrollado en este libro. Por su magnitud exige un volumen propio que escribiremos como Tomo III de esta obra.

§ 298. En el desarrollo de la Administración, caben diversas distinciones. Por lo general, la potestad administrativa —queda dicho— se dirige a la gestión de los servicios públicos propios del Gobierno local. Gravita corrientemente, sobre las reparticiones públicas del Municipio; por excepción se encamina también al orden privado (funciones de policía, de contralor y de fomento), o a las demás Administraciones públicas, nacionales o especiales (2).

---

(1) Entre los *servicios* municipales concedidos en el Estatuto, se pueden citar los siguientes: de censo, estadística, empadronamiento y catastro (art. 54 N.o 20); de transporte, luz, aguas, teléfonos, caños y cloacas (art. 54 N.os 21 y 22); de policía higiénica y sanitaria: desinfección, limpieza, barrido, riego, fiscalización de sustancias alimenticias, de casas y establecimientos industriales, veterinarios, lavaderos, baños, etc. (art. 54 N.o 23); de vialidad y obras públicas (art. 54 N.os 24 y 42); de edificación, pavimentación, alumbrado, tránsito (art. 54 N.o 24 y 25); de laboratorios químicos y bacteriológicos (art. 54 N.o 27); de cementerios, crematorios, etc. (art. 54 N.º 28); de estado civil (art. 54 N.º 29); de abasto, tabladas, plaza de frutos, mercados (art. 54 Nº 30); de asistencia pública (art. 54 N.º 40); de agricultura y ganadería (art. 55 N.º 5); de seguridad (art. 54 N.º 14), etc., etc.

---

(2) Aunque excepcionales, estas intervenciones del Gobierno local en el orden privado y en las Administraciones nacionales, no

En la Administración se distinguen, además, dos aspectos característicos: el *patrimonial,* cuando las funciones se dirigen a la administración de las rentas o de los bienes propios del Municipio; y, en contraposición, el aspecto simplemente *funcional,* cuando es ajeno al orden patrimonial o financiero, como sucede, por ejemplo, en las relaciones administrativas del Concejo con sus agentes, mediante el ejercicio de la potestad jerárquica, disciplinaria, reglamentaria, etc.

§ 299. Cabe todavía una distinción de mayor importancia: en algunos casos el ejercicio de la función administrativa ha sido concedido en el Estatuto de manera amplia, sin limitaciones ni condiciones de especie alguna; en otros, por el contrario, la función se encuentra concedida con limitaciones expresas que restringen considerablemente su ejercicio.

Tiene importancia esta distinción, porque las potestades administrativas incondicionadas, difícilmente pueden provocar lo contencioso de ilegalidad; mientras que las condicionadas, lo plantean frecuentemente. (Ver Tomo II)

Conviene aclarar que las funciones *incondicionadas,* no son por ello *discrecionales.* En el Gobierno local, no existen actos administrativos *discrecionales.* Todos los

---

dejan, por ello, de revestir importancia. Digamos ante todo, que el Gobierno local es el custodio de los derechos individuales de los habitantes del departamento (art. 54 N.º 13). En tal sentido, interviene en la *Administración de Justicia,* designando los ciudadanos que han de componer el Jurado para las causas comunes del fuero criminal y para las de imprenta; interviene también en la *Administración Militar,* al calificar los ciudadanos para el servicio de la Guardia Nacional. Por último interviene de modo activo, en los *servicios culturales* que presta el Estado (art. 54 N.º 12); en los de *asistencia e higiene* (art. 54 N.º 40), y en una serie de servicios comunes (art. 55 N.º 4), que sería largo enumerar.

actos del Concejo, caen bajo la censura jurisdiccional de la Asamblea Representativa, mediante el ejercicio del recurso jerárquico de apelación, ampliamente concedido en los arts. 74 y 75 (Ver Tomo II).

§ 300. La iniciativa y el ejercicio de las funciones administrativas, competen al Concejo de Administración. Por excepción, la iniciativa puede ser tomada por el veinticinco por ciento de los inscriptos en la localidad. En tal caso, el Concejo está obligado a tomar en consideración y resolver la iniciativa popular, dentro de sesenta días (art. 54 N.º 9). Si la iniciativa fuese desechada, un quinto de los inscriptos pueden todavía entablar el recurso posterior de plebiscito (art. 82).

V

LOS AGENTES MUNICIPALES

§ 301. Los arts. 137 y 138 de la Constitución consagran, en forma amplia, la absoluta autonomía de las autoridades locales para el nombramiento y la destitución de sus empleados. El Estatuto, a su vez, reglamenta minuciosamente estas prerrogativas constitucionales, confiando al Concejo de Administración la potestad jerárquica y disciplinaria sobre sus agentes. La Asamblea, por último, puede ampliar esta obra reglamentaria sancionando el estatuto de los agentes locales; pero sobre la base — huelga decirlo — del más estricto acatamiento de los principios constitucionales y legales.

El tema plantea una serie de problemas teóricos de Derecho administrativo. Nos limitaremos a indicar que, los principios aplicables en materia municipal, son exactamente iguales a los que rigen las relaciones del Gobierno central con sus agentes inamovibles (Ver

art. 54 N.º 2 y art. 19 N.º 5 del Estatuto, art. 79 Nos. 11 y 12 y art. 97 de la Const.).

§ 302. La *facultad* de nombramiento de los agentes administrativos de la localidad, encuéntrase delegada en los Concejos sin ninguna limitación (art. 54 N.º 2). Trátase, pues, de una función incondicionada, aplicable a todos los empleos administrativos, sea cual fuere su jerarquía e importancia. Las prácticas administrativas, en cambio, limitan el ejercicio discrecional de la potestad, a los empleos jerárquicos inferiores, rigiendo las normas del ascenso para la provisión de los empleos superiores.

Esta amplia competencia para el nombramiento de todos los agentes profesionales de la localidad, se extiende también a los funcionarios honorarios. El Concejo de Administración designa a los miembros de los Concejos Auxiliares (arts. 57 y 60), al Presidente y a los demás miembros de la Comisión Departamental de Instrucción Primaria (art. 54 N.º 12), a las comisiones de agricultores (art. 55 N.º 5) etc.

Por último, alcanza todavía la potestad, a la designación de ciertos funcionarios honorarios, ajenos al Gobierno local, tales como los ciudadanos que han de componer el Jurado en las causas comunes del fuero criminal y en las de imprenta (art. 54 N.º 13).

§ 303. Ejerce el Concejo de Aministración, amplias funciones jerárquicas y disciplinarias. A él incumbe la superintendencia de los servicios, y la disciplina de los agentes administrativos (art. 54 N.º 2). En uso de esta potestad, obra el Concejo como Poder administrador; dotado de supremacía jerárquica. Está facultado, en efecto: *a*) para suspender a sus agentes sin goce de sueldo por períodos que, en conjunto, no pasen de dos meses por año (art. 54 N.º 2); *b*) para des-

tituir por sí a sus empleados en los casos de delito, con la sola obligación de pasar el expediente a la Justicia para que sean juzgados legalmente (art. 54 N.º 3); *c*) para solicitar venia de la Asamblea Representativa, a los efectos de la remoción de sus agentes en los casos de ineptitud u omisión comprobada (art. 54 N.º 3 y art. 19 N.º 5); y *d*) para suspenderlos de inmediato en los casos anteriores, hasta que la destitución sea acordada (1).

VI

FUNCION JURISDICCIONAL DE LOS CONCEJOS

§ 304. El Concejo de Administración, en su carácter de superior jerárquico de la Administración municipal, es Juez de los recursos de apelación interpuestos por los particulares contra las decisiones de todas las autoridades inferiores del Gobierno local. Trátase, en verdad, de una Administración *centralizada*, ejer-

(1) Sobre la destitución de los agentes municipales mediante las causales de ineptitud, omisión o delito, pueden consultarse los principios constitucionales, aplicables a los funcionarios nacionales, y que han sido tratados en las siguientes publicaciones: *Actas de la Const. de* 1830 T. II, págs. 93 y 113; *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores* T. 17, pág. 43; T. 31, pág. 462; T. 119, pág. 423. (Caso Pintos); *Diario de Sesiones de la Asamblea General* T. 8, págs. 269, 275, 288, 292; *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes* T. 66, pág. 112; T. 82, pág. 68; T. 138, pág. 323; *Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración* T. XX. pág. 4 (tienen derecho al sueldo entre el pedido de destitución y la venia); T. XIX, pág. 376; *Carlos M. Ramírez "Conferencias"*, págs. 285, 287, 299, 303; *Bauzá* "Cuestiones Constitucionales" págs. 423 y 444; *Pereda,* "Poder Ejecutivo", T. I, págs. 217, 219, 258; T. II, pág. 194. *M. C. Martínez* "Ante la nueva Constitución" pág. 780.

ciendo el Concejo esa acción *directa,* propia de todo Jerarca del servicio, conjuntamente con la acción jurisdiccional que va implícita en las potestades de orden administrativo. La diferencia esencial entre una y otra, consiste en que las funciones jerárquicas administrativas, son ejercitadas *de oficio,* sin solicitaciones extrañas, mientras que las funciones de supremacía jurisdiccional, sólo se desarrollan mediante pedimento de parte que invoca, ante el superior, lesión de intereses o violación de derechos. El Estatuto recoge estos principios universales. En los arts. 62 y 65, pueden verse estas dos categorías de intervenciones: la administrativa directa, y la jurisdiccional, mediante reclamo.

El Concejo de Administración ejerce funciones de vigilancia, de fiscalización y de *superintendencia* sobre todas las oficinas y servicios municipales (art. 54 N.º 2 y art. 62). Se trata de la acción administrativa directa. Coetáneamente las resoluciones de las entidades administrativas inferiores (Concejos Auxiliares, Direcciones, etc.), son apelables en primer término, ante el Concejo central, por todos los que tengan interés. Estas apelaciones engendran la función jurisdiccional, inherente a la supremacía jerárquica.

§ 305. En la actividad jurisdiccional de los Concejos, se distinguen múltiples aspectos. A veces asume, directamente, la función de Juez, no ya frente a las entidades inferiores, sino también frente a los particulares. Incumbe al Concejo, por ejemplo, resolver los conflictos entre la propiedad privada y las exigencias del servicio público, en todo lo relativo a vías de comunicación (art. 54 N.º 24 B); lo mismo que en las cuestiones relacionadas con los caminos departamentales y vecinales (art. 54 N.º 24 C).

§ 306. En otros casos, actúa el Concejo como *órgano recurrente,* sea en el orden administrativo, sea en

el legislativo o judicial. Puede apelar, ante el Parlamento, por ejemplo, con efecto suspensivo, todos los decretos de la Asamblea, creando o modificando impuestos (art. 79). Puede también gestionar ante toda autoridad, los asuntos de su competencia (art. 54 N.º 43), dirigiendo a los poderes públicos toda suerte de peticiones (art. 55 N.º 3). En los servicios públicos culturales, está facultado para reclamar de los Concejos enseñantes, el fiel cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y programas, con apelación ante el Concejo Nacional en casos de violación u omisión (art. 54 N.º 12).

§ 307. Mayor importancia todavía revisten sus intervenciones en el orden judicial, donde actúa como entidad jurídica, tanto por vía de acción, como de excepción.

Las intervenciones judiciales del Concejo por vía de excepción, plantean la compleja cuestión de lo contencioso-municipal, que será desarrollada en el Tomo II. Sus intervenciones por vía de acción, son, en algunos casos, de ejercicio obligatorio; en otros, de ejercicio facultativo.

Entre las acciones obligatorias, se pueden mencionar las siguientes:

a) de *habeas corpus* en los casos de prisión indebida (art, 54 N.º 13); *b*) de *denuncia de obra vieja o ruinosa* (arts. 1201 y sigs. del Cód. de Procedimiento, art. 802 N.º 8 del Cód. Rural, y art. 54 N.º 14 del Estatuto); *c*) la acción de *denuncia de obra nueva* sobre caminos o vías de tránsito, o en defensa de las servidumbres (art. 54 N.º 16 del Estatuto, arts. 1190 y sigs. del Código de Procedimiento, y art. 686 del Código Rural); *d*) la acción *de expropiación*, en todos los casos en que sea procedente conforme a los decretos de la Asamblea (art. 54 N.º 37).

Fuera de estas acciones de ejercicio obligatorio, puede ejercer el Concejo facultativamente, todas aquellas que considere procedentes en defensa de sus bienes y derechos (art. 54 N°. 43). Esta actividad jurisdiccional, plantea múltiples problemas que serán estudiados en el Tomo II.

§ 308. *Protección de los derechos individuales:* Entre las atribuciones de los Concejos de Administración, se encuentra la de velar por los derechos individuales de los habitantes del departamento (art. 54 N.° 13). Esta prerrogativa *funcional*, constituye, entre nosotros, una noble tradición municipal que se remonta a la Constitución de 1830 (art. 126).

Se entienden por derechos individuales aquellos que enumeran los arts. 146 y sigs. de la Constitución, y todos los demás que son inherentes a la personalidad humana o que se derivan de la forma republicana de gobierno (art. 173 de la Const.).

Las funciones de garantía y protección confiadas al Concejo local, son más o menos amplias según sea la naturaleza de los derechos tutelares. Ejerce facultades directas en los casos de prisión indebida, de calificación de ciudadanos para prestar servicio militar, y en la designación de jurados para las causas penales o de imprenta. Ejerce también en general, la función de reclamar de los poderes públicos la fiel observancia de las leyes tutelares.

§ 309. El Concejo de Administración puede entablar el resurso de *"habeas corpus"*, por todo aquel que hubiera sido indebidamente reducido a prisión, o se le retuviera por la Policía más de 24 horas sin remitirlo a Juez competente, o cuando éste no le hubiera tomado declaración dentro de ese término (art. 54 N.° 13 A del Estatuto, art. 156 de la Const., y art. 158 del Cód.

de Procedimiento). Por Juez competente se entiende no sólo el que lo es para conocer de la causa, sino el que lo es para el sumario. El art. 156 de la Constitución obliga además al Juez, a solicitar de la autoridad aprehensora que explique y justifique de inmediato, el motivo legal de la detención, estándose finalmente a lo que decida el Juez indicado.

§ 310. Con motivo del servicio militar, puede comprometerse la libertad individual. El Estatuto, previendo el caso, faculta a los Concejos para calificar a los ciudadanos que han de prestar servicio en la Guardia Nacional (art. 54 N.º 13 A del Estatuto y art. 23 del Código Militar). En nuestro Ejército no existe servicio militar obligatorio; pero la Guardia Nacional (art. 14 del Código Militar), puede ser convocada en caso de guerra o cuando lo demanden las exigencias del servicio público (arts. 34 y 37 del Código Militar).

Además, está obligado el Concejo a prestar especialmente su apoyo a los que fueran obligados a servir en el *Ejército* fuera de los casos previstos por las leyes (art. 54 N.º 13 C.).

§ 311. Por último, incumbe al Concejo designar a los ciudadanos que han de componer el *Jurado* en las causas comunes del fuero criminal y en las de imprenta (art. 54 N.º 13 D. y arts. 293 y sigs. del Código de Instrucción Criminal).

La función tutelar del Concejo se extiende así a los derechos individuales que se relacionan con la libertad, con el honor y con la opinión de las personas.

CAPITULO XI

LA ADMINISTRACION LOCAL

(Sus funciones patrimoniales)

SUMARIO: 312. Personalidad jurídica del Municipio. — 313. Personas necesarias y contingentes. — 314. Problemas de la personalidad jurídica. — 315. El patrimonio local. — 316. La propiedad nacional y municipal. — 317. Propiedad pública y privada. — 318. Bienes de uso público. — 319. Su clasificación. — 320. Bienes públicos municipales. — 321. Sus caracteres. — 322. Arrendamiento y utilización de bienes públicos. — 323. Las servidumbres comunales. — 324. Obligaciones y prohibiciones. — 325. Vías de tránsito municipales. — 326. Las playas marítimas o fluviales. — 327. Los puertos, puentes, balsas, canales etc. — 328. Las obras públicas locales. — 329 Obras públicas mixtas. — 330. Facultades del Concejo para la ejecución de obras. — 331. Su competencia. — 332. Procedimientos de ejecución. La licitación pública. — 333. Régimen financiero de las obras locales. — 334. El patrimonio privado del Gobierno local. — 335. Funciones administrativas y contractuales del Concejo.—336. Las transacciones.—337. Potestades de adquisición. — 338. Herencias, legados y donaciones. — 339. Compra y expropiación. — 340. Facultades de disposición. — 341. — Dominio industrial del Municipio. — 342. Funciones financieras del Concejo. — 343. Semejanzas y diferencias con el régimen nacional. — 344. Potestades impositivas del Concejo. — 345. Otras prerrogativas patrimoniales.

I

PERSONALIDAD JURIDICA DEL GOBIERNO LOCAL

§ 312. Explicado el funcionamiento de los Concejos de Administración, corresponde ahora el estudio de sus funciones patrimoniales y financieras. El tema plantea, en su base, el complejo problema de la personalidad jurídica del Municipio. El Concejo local, en efecto, en su carácter de administrador de los bienes comunales constituye una persona jurídica, titular de un patrimonio colectivo.

Según el artículo 21 del Código Civil, "se consideran personas jurídicas, y por consiguiente capaces de derechos y obligaciones civiles, el Estado, el Fisco, *el Municipio,* la Iglesia y las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la autoridad pública."

§ 313. Es incorrecta la asimilación de estas diferentes personalidades. El *Gobierno local o municipal,* lo mismo que el Estado, el Fisco (desdoblamiento anticuado de una misma entidad), y los Entes autónomos especiales (art. 100 de la Const.), constituyen personas jurídicas *de derecho público,* de *existencia necesaria.* Las corporaciones, establecimientos y asociaciones, en cambio, son personas jurídicas *de derecho privado,* de *existencia contingente.* La Iglesia es una personalidad mixta, semi-pública, semi-privada (art. 5.° de la Const.).

Aun cuando existen grandes semejanzas entre unas y otras, existen también diferencias insalvables entre las personas de derecho público y las de derecho privado, que hemos señalado ya en "Los Entes Autónomos", pags. 81 y sigs.

§ 314. La personalidad jurídica del Gobierno local, — así como la del Estado, — es *un todo complejo.* En de-

terminadas materias, la capacidad de ejercicio es propia, privativa, de la Asamblea Representativa. Es el caso, por ejemplo, de la contratación de empréstitos. En otras, la capacidad pertenece exclusivamente, al Concejo de Administración. Pero, por regla general, la personalidad jurídica del Gobierno local, encarna en la Asamblea y en el Concejo al mismo tiempo, mediante la concurrencia de ambos órganos de autoridad. La Asamblea Representativa, en efecto, es el órgano financiero y patrimonial por excelencia del Gobierno local, dotado de amplias funciones declarativas. Al Concejo, en cambio, incumbe la ejecución y la administración de los intereses locales. De aquí la necesaria intervención de ambas entidades, para la realización del gobierno de la localidad, y para la administración del patrimonio común.

No es el caso de estudiar ahora, los complejos problemas que plantea, tanto en el orden público, como en el privado, la personalidad jurídica del Gobierno local autónomo. En el Tomo II desarrollaremos las principales nociones de la personalidad del Municipio, particularmente frente a lo contencioso. Baste con adelantar que, en un regimen de *concesión expresa de poderes*, cual es el nuestro, estos problemas de la personalidad jurídica del Gobierno local, se encuentran expresamente resueltos en el Estatuto, al delimitar y definir la capacidad de ejercicio de los órganos locales, sobre las diferentes atribuciones concedidas.

Por consiguiente, y como introducción al tema de la personalidad, abordaremos el estudio concreto de las funciones patrimoniales y financieras del Gobierno local.

§ 315. En su carácter de persona jurídica, el Gobierno local es titular de un patrimonio colectivo, integrado, al igual que el del Estado, con bienes *privados*, —propios del Municipio, — y con bienes *públicos*, — cu-

yo uso pertenece generalmente a todos los habitantes del Departamento.

La cuestión se encuentra doblemente prevista en el Código Civil y en el Estatuto municipal. El primero contiene la solución general de los principales problemas que plantea el patrimonio del Estado y de los Entes públicos; el segundo, en cambio, aborda en diversas disposiciones, el problema concreto del patrimonio *local.*

El Código Civil intenta la definición sistemática del patrimonio colectivo; pero, por haber sido redactado en 1868, bajo el imperio de los principios centralizadores, ha quedado al margen de las profundas transformaciones operadas en el Derecho público moderno.

§ 316. En primer lugar, es anticuada la terminología del Código Civil al preceptuar que "los bienes son de propiedad *nacional* o particular" (art. 476). El término propiedad *nacional,* comprende, sin duda, todas las manifestaciones de dominio propias de las diversas entidades de derecho público, que, como los Gobiernos locales, integran hoy la compleja personalidad política del Estado. La propiedad *"nacional,"* pues, se refiere también a la propiedad *municipal* o *local.*

§317. "Los bienes de propiedad nacional cuyo uso pertenece a todos los habitantes del Estado, — preceptúa el art. 477 del Código Civil, — se llaman *bienes nacionales de uso público,* o *bienes públicos del Estado.*

"Los bienes de propiedad *nacional* cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman *bienes privados del Estado* o *bienes fiscales."*

Estas definiciones son aplicables al patrimonio del Gobierno local, cuyos bienes también se dividen en *públicos* y *privados.* El Código Civil involucra y confunde, en efecto, la propiedad nacional y la municipal, como se percibe claramente en el art. 478 al calificar de *"bienes nacionales* de uso público... las *calles, plazas, caminos*

etc.", que constituyen en verdad, bienes *municipales* típicos. A pesar de ello, la legislación orgánica y especial, prevé y resuelve esta necesaria diferenciación entre la propiedad nacional y la local.

II

BIENES DE USO PUBLICO LOCALES

§ 318. Se consideran bienes de uso público, aquellos que enumera taxativamente el art. 478 del Código Civil, a saber: 1.º) las calles, plazas y caminos públicos; 2.º) los puertos, abras, ensenadas y costas del territorio oriental; 3.º) los ríos o arroyos navegables o flotables en todo o parte de su curso; 4.º) las riveras de esos ríos y arroyos; 5.º) el agua corriente aún de los ríos no navegables o flotables, en cuanto al uso para las primeras necesidades de la vida, si hubiere camino público que la haga accesible; y 6.º) los puentes, canales y demás obras públicas, construídas y conservadas a expensas del Estado o de sus Entes públicos.

§ 319. Estos bienes, — impropiamente calificados de bienes *nacionales,* — admiten diversas clasificaciones: a) con relación a la población, se dividen en urbanos y rurales; b) con relación al medio físico, en terrestres, marítimos y fluviales; c) con relación al trabajo del hombre, en naturales o perfeccionados por obras públicas; y d) con relación a los Entes públicos, en nacionales, locales y mixtos.

Esta última clasificación, ofrece interés. Ciertos bienes de uso público son de naturaleza *municipal,* en sentido estricto. Es el caso, por ejemplo, de los bienes *urbanos*: calles, plazas, paseos, playas etc.; es el caso también de las vías de tránsito vecinales y departamentales. Otros bienes de uso público, en cambio, son ex-

clusivamente *nacionales*: obras públicas construídas à expensas de la nación, caminos interdepartamentales etc.

En los casos citados, la diferenciación es fácil y sencilla; pero, frente a ellos, existen bienes de uso público *mixtos*, semi-nacionales, semi-municipales, en que el dominio se encuentra compartido y hasta confundido. Tal sucede, por ejemplo, en determinadas obras públicas construídas por el Estado sobre bienes municipales, ó viceversa.

§ 320. *Bienes de uso público municipales.* Son municipales, aquellos bienes de uso público que enumera el art. 478 del Código Civil, siempre que, por el Estatuto orgánico, o por leyes especiales, pertenezcan al Gobierno local, o se encuentren afectados a usos municipales. Sirven de ejemplo, — hemos dicho, — todos los bienes públicos *urbanos*, o de la ciudad, que, por su propia naturaleza, pertenecen exclusivamente al Gobierno local.

Cuando no existe afectación especial, los bienes enumerados en el art. 478 del Código Civil, conservan su carácter de bienes públicos *nacionales*. Cuando la afectación es simplemente *parcial*; el Gobierno local concurrirá en el dominio con el Gobierno nacional, de acuerdo con lo que prevengan las leyes especiales.

Entre los bienes de uso público *municipales*, o afectados por el Estatuto al Gobierno local, se pueden mencionar los siguientes: *a*) las calles, plazas y paseos urbanos (art. 54 N.° 24); *b*) los caminos departamentales, vecinales y las sendas de paso (art. 54 N.° 24); *c*) las playas marítimas y fruviales (art. 54 Nos. 18 y 24); *d*) los puertos (art. 54 N°. 26); *e*) los puentes, balsas, canales y calzadas (art. 54 N.° 24 G); *f*) las obras públicas locales (art. 54 N.° 41 y 42).

Las potestades del Concejo de Administración sobre estos bienes de uso público, se encuentran previstas en cada caso, y serán motivo de estudio especial.

§ 321. Los bienes comunales de uso público, se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. Reúnen a la vez esta triple condición, por el sólo hecho de encontrarse fuera del comercio de los hombres (arts. 1193 y 1194 del Código Civil, y art. 72 del Estatuto).

Esto no obstante, el bien de uso público puede ser enajenado, *previo cambio de su destino*, por acto de la autoridad competente. Transformado en *bien privado* del Gobierno local, admite enajenación de acuerdo con las condiciones y requisitos previstos en el Estatuto. El art. 56 N.º 2, faculta al Concejo para "enajenar o gravar *cualquier bien departamental,* previa autorización de la mayoría absoluta de la Asamblea Representativa". El término "cualquier bien departamental", comprende, sin duda, todos los bienes del Gobierno local. Cuando se trate de un bien de uso público, será menester su desafectación previa.

§ 322. Estudiaremos brevemente, las principales facultades del Concejo de Administración sobre los bienes municipales de uso público.

Puede el Concejo, por sí, celebrar contratos de arrendamiento y utilización de bienes departamentales (art. 54 N.º 7). Se registra, con frecuencia, el arrendamiento de pequeñas parcelas en calles, plazas y paseos, para el establecimiento de comercios callejeros. En tales casos, la autoridad lucra con los bienes municipales de uso público; pero la poca entidad de la afectación, no alcanza a quitar al bien de uso público sus caracteres esenciales. Esas pequeñas parcelas, afectadas por los contratos, salen del uso público, transformándose,

mientras persiste la afectación, en bienes privados del Municipio.

Puede también el Concejo, otorgar concesiones especiales para la utilización de bienes de uso público, como ocurre frecuentemente, en los balnearios y en los grandes paseos. Otras veces impone tarifas para su utilización (art. 54 N.º 24 E.).

§ 323. Corresponde al Concejo, conservar, cuidar y reglamentar las servidumbres constituídas en beneficio de los pueblos y de los bienes que estén en posesión de la comunidad (art. 54 N.º 16). Trátase, en todos los casos, de servidumbres *legales*, que tienen por objeto la utilidad general de la comunidad (art. 556 del Código Civil). El propio Concejo puede crear nuevas servidumbres, en uso de su potestad reglamentaria. (art. 54 N.º 45).

§ 324. Es obligación del Concejo la de proveer a la conservación y mejora de todos los bienes de uso público municipales (art. 54 N.º 17). En ejercicio de esta facultad, puede imponer prohibiciones y hasta obligaciones a los particulares. Así, por ejemplo, el art. 54 N.º 18 lo faculta: a) para *prohibir* la extracción de arenas en defensa de los terrenos ribereños; y b) para *obligar* a los particulares a realizar plantaciones destinadas a defender los terrenos de la invasión de las arenas y sanear las playas.

§ 325. Sobre las *obras públicas de vialidad,* urbana y rural (calles, plazas, playas, paseos, caminos vecionales y departamentales, etc.), ejerce el Concejo de Administración amplias facultades, tanto para la determinación y ejecución de las obras (art. 54 N.º 42), como para organizar y cuidar todas las vías de tránsito del departamento, proveyendo a su alumbrado, pavimen-

tación y arreglo (art. 54 N.º 24), y ejerciendo la policía higiénica y sanitaria de las mismas (art. 54 N.º 23).

Para la ejecución de las obras de vialidad, debe el Concejo cumplir algunos requisitos previos: a) asesorarse con las Oficinas técnicas en la preparación de los proyectos, estudios y presupuestos; b) someter el plan de obras a la aprobación de la Asamblea o de la Comisión Permanente; c) sacar las obras a licitación pública (art. 54 N.º 42).

Durante la ejecución, compete al Concejo la inspección de las obras por intermedio de sus oficinas técnicas. Dichas obras, en efecto, deben realizarse de acuerdo con las reglas que dicte el Concejo sobre el trazado, nivelación y delineación de las calles y caminos vecinales y departamentales. Las Oficinas técnicas velarán, además, por el respeto de las servidumbres de alineación, según los planos y trazados vigentes o que se adopten en lo sucesivo. El Concejo, por su parte, resolverá los conflictos entre la propiedad privada y las exigencias del servicio público, en todo lo relativo a vías de comunicación (art. 54 N.º 24).

Ejecutadas las obras, corresponde al Concejo determinar su nomenclatura, con las limitaciones contenidas en el art. 54 N.º 24 G., y ejercer la policía reglamentando el tránsito, y preveyendo a su higiene (art. 54 N.º 23 D. y E.) (1).

---

(1) *Legislación de vías urbanas.* — Decreto-Ley del 26 de Mayo de 1865, sobre el ancho de las calles; Ley del 8 de Julio de 1885, sobre construcciones y refacciones de edificios, y sobre cercos y veredas frente a las calles en las ciudades, villas y pueblos; Ley del 10 de Junio de 1907, fijando la altura de los edificios, en determinadas calles de Montevideo; Ley del 13 de Diciembre de 1903 sobre la construcción de edificios en los bulevares o ramblas y avenidas; Ley del 17 de Julio de 1911, sobre pavimentación de las calles de la Capital; Ley del 16 de Julio de 1913, modificativa de la anterior; Ley del 19 de Octubre de 1914, sobre barrio-jardín en

§ 326. Las playas marítimas o fluviales constituyen también bienes *nacionales* de uso público (art. 478 inc. 2.o del Código Civil); pero el Estatuto confiere facultades especiales al Concejo sobre dichos bienes. En primer término, diferencia y separa las playas *urbanas* de las *rurales*. Las playas urbanas, las asimila en un todo a las calles, plazas y paseos (**art. 54 N.º 24**), **transformándolas** así, en bienes de uso público *municipales*. En cuanto a las playas rurales, le otorga al Concejo facultades especiales para velar por su conservación (art. 54 N.º 18) (1).

Montevideo; Ley del 29 de Diciembre de 1915, sobre construcción de afirmado en las ciudades del interior; Ley del 19 de Enero de 1916, fijando espacios libres al frente de los edificios en los lugares que se indican; Ley del 28 de Octubre de 1919, reglamentando las salientes de los edificios; Decreto de la Asamblea Representativa de Montevideo, del 5 de Octubre de 1921, modificativo y derogatorio de la ley del 17 de Julio de 1911; Decreto de la misma del 9 de Julio de 1923, sobre construcción de veredas.

Legislación de Caminos. — Ver Decreto - Ley del 6 de Mayo de 1865 y arts. 684 y siguientes del Código Rural, sobre división y trazado de los caminos de la República; Ley del 15 de Abril de 1884; ídem del 4 de Diciembre de 1889, sobre servidumbres de caminos; Ley del 13 de Octubre de 1905, sobre pavimentación de caminos de Montevideo; Ley del 20 de Setiembre de 1913, modificativa del Código Rural; Leyes del 14 de Enero de 1916, del 16 de Junio de 1920, del 19 de Noviembre de 1920 y del 15 de Marzo de 1923.

---

(1) Sobre el *dominio y aprovechamiento de las aguas*, no contiene el Estatuto disposición especial; sin embargo, de acuerdo con el Código Rural, las facultades del Gobierno local, son amplias en esas materias; entre otras, se pueden citar las siguientes: 1.º) para autorizar la construcción de aljibes o cisternas dónde se recojan las aguas pluviales (art. 345); 2.º) sobre el dominio de las aguas halladas en las zonas de los trabajos de obras públicas (art. 355), así como de los lagos, lagunas, cañadas y charcas, formadas en terrenos de su respectivo dominio o de aprovechamiento comunal (art.

§327. Los *puertos* constituyen también bienes *nacionales* de uso público (art. 478 inc. 2º. del Código Civil); a pesar de ello, el art. 54 N.º 26 del Estatuto, faculta al Concejo para entender en la construcción y manejo de muelles y pescantes, e intervenir en su administración. Estas prerrogativas no son aplicables en aquellos puertos que, como el de Montevideo, se rigen por leyes especiales (1).

El art. 54 N.º 24 G., autoriza también al Concejo de Administración, para entender en todo lo relativo

---

361); 3.º) facultades de intervención en el dominio de las aguas subterráneas (arts. 364 y 366 a 370); 4.º) facultades propias de la Municipalidad sobre ríos no navegables ni flotables (arts. 416 a 424); 5.º) sobre desecación o saneamiento de lagunas o terrenos pantanosos o encharquizados (arts. 426 a 434); 6.º) facultades de intervención en las servidumbres de acueducto (arts. 459 à 464); 7.º) ídem en las de estribo, presa, etc. (art. 487); ídem en las de caminos de sirga y demás inherentes a los predios ribereños (art. 501); 9.º) ídem en el aprovechamiento de las aguas públicas para la pesca (art. 513); 10º) Intervención de la Municipalidad en la declaratoria por el Gobierno nacional de los ríos y arroyos navegables y flotables (art. 516); 11º) ídem en la expropiación de aguas para el abastecimiento de las poblaciones (art. 554); 12º) ídem para riego (arts. 570 a 578); 13º) ídem para canales de navegación (art. 592); 14º) ídem para barcas de paso, puentes y establecimientos industriales (arts. 596 y siguientes); 15º) ídem para viveros y criaderos de peces (arts. 608 y siguientes); 16º) facultades especiales de policía de las aguas (arts. 612 y siguientes); 17º) ídem sobre comunidades de regantes y sus sindicatos (arts. 616 y siguientes).

---

(1) *Legislación sobre puertos*: Ver Leyes del 7 de Noviembre de 1899, 4 de Enero de 1909, 21 de Enero de 1913, 21 de Julio de 1916, 29 de Enero de 1919 y 26 de Enero de 1922, *sobre el Puerto de Montevideo*. Ver Ley del 20 de Junio de 1923, sobre construcciones portuarias en Colonia y Nueva Palmira.

a *puentes, balsas, canales o calzadas,* con sujeción a la ley (2).

III

LAS OBRAS PUBLICAS LOCALES

§ 328. Las obras públicas, en sentido estricto, se ejecutan generalmente sobre los bienes públicos que se acaban de mencionar. Ellas mismas constituyen bienes de uso público, según la definición expresa del art. 478 inc. 6.º del Código Civil. Pero nuestra legislación civil, que confunde los bienes nacionales y locales, confunde e involucra también, en un mismo concepto, las obras públicas nacionales y las locales.

Esto no obstante, el Código Civil admite interpretación racional, en armonía con las amplias potestades del Gobierno local para la ejecución de obras públicas. El propio art. 478 ofrece un criterio orientador para la adecuada diferenciación de las obras nacionales y locales, al calificar de bienes "nacionales" a "los puentes, canales y demás obras públicas, *construídas y conservadas a expensas de la Nación*",

Encontrándose ampliamente facultados los Gobiernos locales para construir toda suerte de obras públicas (art. 19 N.º 4, art. 54 Nos. 37, 38, 41 y 42, art. 56 N.º 3 etc.), la única norma interpretativa que permite diferenciar las obras nacionales de las municipales,

(2) Ver Decreto - Ley del 26 de Mayo de 1865, sobre construcción de puentes; arts. 596 y siguientes del Código Rural, sobre barcas de pasos y puentes flotantes para uso público; Ley del 27 de Junio de 1881 sobre impuestos de peaje, pontazgo y barcaje; Ley del 15 de Abril de 1884, sobre plazos para la concesión de puentes y balsas; Ley del 13 de Octubre de 1905, sobre puentes; Leyes del 22 de Setiembre de 1925, 10 de Mayo de 1926, 19 de Enero de 1926 y 10 de Octubre de 1928, conteniendo planes de vialidad y obras públicas.

es, sin duda, el origen de los dineros utilizados en la construcción de las mismas. Cuando la obra ha sido construída a expensas de la Nación, constituye una obra pública nacional; cuando ha sido construída a expensas del Gobierno local, constituye una obra pública municipal.

§ 329. Esto no obstante, existen diversos motivos de confusión. Una obra pública puede ser levantada a expensas de la Nación sobre un bien departamental. Es el caso de los puentes construídos por el Estado, sobre caminos vecinales o departamentales. Por la naturaleza del bien sobre el cual se asienta, la obra pública debería ser de carácter municipal; pero, por haber sido realizada a costa de la Nación, constituye una obra pública nacional.

En tales casos, las autoridades nacionales y las locales, ejercerán respectivamente sobre esa obra pública *mixta,* las facultades especiales que a cada una confiera la ley (1).

§ 330. El Concejo de Administración se encuentra facultado, en términos amplios, para *"ejecutar obras"* (art. 54 N.º 41). Pero esta prerrogativa debe interpretarse en concordancia con los principios generales sobre la *competencia,* de acuerdo con las previsiones del propio Estatuto.

El art. 54 N.º 41 se refiere, sin duda, a las obras públicas de *interés local del departamento* (art. 19 N.º 4), para cuya ejecución se encuentra expresamente au-

(1) Ver art. 54 N.º 24 G. del Estatuto y Ley de Vialidad e Hidrografía del 10 de Octubre de 1928. El art. 54 Nº 24 G., al depositar en el Concejo facultades especiales en materia de puentes, balsas, canales y calzadas, es derogatorio de las disposiciones contrarias contenidas en los arts. 596 y siguientes del Código Rural.

torizado el Concejo. Dentro de estas obras públicas de su *competencia*, existen todavía todas aquellas limitaciones expresamente previstas en el Estatuto, al conferir la prerrogativa (§ 229 y nota).

§ 331. Para poder fijar en términos generales, *la competencia* del Gobierno local en materia de obras públicas, es menester enumerar en primer término, aquellas obras que han sido expresamente previstas en el Estatuto; entre ellas se encuentran las siguientes:

1.°) Las obras de *vialidad departamental*, urbana y rural (art. 54 Nos. 24 y 42); 2.°) las grandes obras públicas higiénicas y sanitarias de interés de la ciudad: aguas corrientes, cloacas o caños maestros, alumbrado eléctrico, gas o cualquier otra luz (art. 54 N.° 22) (§ 245 y sigs.); 3.°) las obras de transporte urbano (art. 54 N.° 21); 4.° las de comunicación (art. 54 N.° 22); 5.°) las obras suntuarias de la ciudad (art. 56 N.° 3); 6.°) las obras de conservación necesarias para evitar inundaciones, incendios y derrumbes (art. 54 N.° 14); 7.°) la de hacer o disponer que se hagan plantaciones destinadas a defender los terrenos de la invasión de las arenas y sanear las playas (art. 54 N.° 18); 8.°) la construcción de baños y lavaderos públicos (art. 54 N.° 23 J.); 9.°) la construcción de muelles y pescantes (art. 54 N.° 26); 10.) el establecimiento de cementerios y crematorios (art. 54 N.° 28); 11) el establecimiento de tabladas, corrales de abastos, mataderos, plazas de frutos y mercados (art. 54 N.° 30); y 12.) la de adquirir terrenos y edificios para oficinas y establecimientos departamentales o mandar construir otros nuevos (art. 55 N.° 2).

§ 332. Las obras públicas locales, pueden ser ejecutadas de dos maneras distintas: a) directamente por la propia Administración, con personal y elementos

propios; y b) por intermedio de empresas o particulares (art. 54 N.º 41 proemio).

En este último caso es obligatorio el requisito de la *licitación pública,* de la cual sólo se podrá prescindir en casos excepcionales, de interpretación estricta: a) cuando el importe de la obra no exceda de quinientos pesos en Montevideo, o de doscientos en los demás departamentos; b) en casos de urgencia, siempre que, por circunstancias imprevistas, no pueda esperarse el tiempo que requiere la licitación; c) cuando sacadas las obras por segunda vez a licitación, no se hubieran recibido ofertas o éstas no fueran admisibles; d) cuando tratándose de obras de ciencia o arte, su ejecución no pudiera confiarse sino a artistas o personas de competencia especial; e) cuando se trata de objetos cuya fabricación pertenece exclusivamente a personas favorecidas con privilegios de invención (art. 54 N.º 41). Estas excepciones son *taxativas,* no pudiendo extenderse por analogía.

El art. 54 N.º 42, establece también la obligatoriedad de la licitación pública, en todas las obras de vialidad departamental (1).

§ 333 Las obras públicas locales se pueden costear de distintas maneras: a) mediante la contratación de

(1) Sobre *licitación pública,* ver Ley del 3 de Noviembre de 1829, suprimiendo las maestranzas y disponiendo que las obras se hagan por remate; Ley del 25 de Junio de 1860, disponiendo la licitación para las obras nacionales o departamentales; Sentencia pronunciada por el Tribunal de Apelaciones el 13 de Agosto de 1892 declarando que la falta de licitación, cuando ésta es impuesta por la ley, causa nulidad absoluta (Luis Varela "Legislación de Obras Públicas" T. I, pág. 179); Pliego de condiciones generales para la construcción de obras públicas, aprobado por el Poder Ejecutivo el 24 de Julio de 1913 y ampliaciones del 19 de Noviembre de 1914, 21 de Agosto de 1921, 7 de Junio de 1922 y 7 de Febrero de 1923.

empréstitos (art. 19 N.º 4) (§ 226 y sigs.); b) por impuestos, afectados a dichos fines (art. 19 N.º 1); c) por gravámenes a los propietarios beneficiados, como ocurre con el pavimento de las calles y con las grandes obras de saneamiento; d) utilizando las rentas generales o los superávits municipales; e) mediante el procedimiento de los gastos extraordinarios (art. 54 N.º 36) (§ 221).

En todos los casos citados, menos en el último, corresponde la intervención previa de la Asambléa Representativa.

IV

PATRIMONIO PRIVADO DEL GOBIERNO LOCAL

§ 334. Persona jurídica de derecho público, el Gobierno local, al igual que el Estado, es titular de un patrimonio propio, integrado por todos los bienes municipales, — muebles e inmuebles, — cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes del departamento (art. 477 del Código Civil). Estos bienes, — en contraposición con los de uso público, — son alienables y prescriptibles (art. 481, 483, 1193, 1194 y 1668 del Código Civil y art. 56 N.º 2 del Estatuto); en cambio, no son embargables (art. 72; ver Tomo II) (1).

El Concejo ejerce el dominio y la administración del patrimonio privado del Gobierno local, estando do-

(1) Los bienes inmuebles municipales han sido clasificados en "tierras disponibles" y "tierras en uso y posesión de los particulares". Son *tierras disponibles*: *a*) las que habiendo sido destinadas al uso público, han vuelto al patrimonio del Municipio; *b*) las que habiendo pertenecido a los particulares, han reingresado al patrimonio comunal por compra o por cualquier otro contrato traslativo de

tado de las diversas potestades de disposición, de adquisición y de administración, — en sentido estricto, — que estudiaremos en detalle.

§ 335. Corresponde al Concejo *administrar* las propiedades del Departamento, y las que le fueran cedidas para su servicio, proveyendo a su conservación y mejora, así como a la de todos los establecimientos y obras departamentales (art. 54 N.º 17).

Para la administración del patrimonio municipal, ejerce el Concejo amplias funciones contractuales. Puede celebrar, en efecto, toda suerte de contratos sobre la administración de las propiedades inmuebles, arrendamientos y utilización de bienes departamentales, requiriéndose autorización de la Asamblea, si el contrato tuviese una duración más larga que la del propio Concejo (art. 54 N.º 7). Esta potestad contractual se extiende a todos los contratos de *administración* (arrendamiento, comodato, anticrésis, depósito, utilización etc.). No alcanza, en cambio, ni a la enajenación ni al gravamen de los bienes inmuebles, que se rigen por el régimen de excepción previsto en el art. 56 Nº 2.

Cuando estos contratos se llevan a cabo con particulares, la iniciativa corresponde, privativamente, al Concejo de Administración. Cuando se celebran con otras entidades públicas (contratos inter-administrativos), la iniciativa corresponde por igual al Concejo y a la Asamblea Representativa (art. 55 Nº 4).

---

dominio; *c*) las que no salieron en ningún momento del patrimonio, ni de la posesión municipal. — *Tierras en uso y posesión de particulares,* por el contrario, son todas aquellas que, por las leyes de India, fueron divididas con fines de colonización, en solares, huertas o chacras, para asiento y egido de los pueblos. Estas tierras se encuentran hoy en posesión de los particulares. (Ver Raúl Barbot, *"Autonomía Municipal"*, Montevideo, 1925, págs. 327-328).

§ 336. Otra facultad de orden civil confiada a los Concejos, es la de transigir en los asuntos que no excedan de dos mil pesos, previa intervención del Ministerio Fiscal, y en los de mayor cantidad con la autorización de la Asamblea Representativa (art. 54 N.º 8).

§ 337. Aunque con limitaciones profundas cuando se trata de bienes inmuebles, ejerce también el Concejo potestades de adquisición y de disposición de su patrimonio privado.

Sobre la adquisición de bienes *muebles,* no existe cuestión posible. El Concejo puede realizarlas libremente dentro de las autorizaciones presupuestarias, o en uso de su potestad para votar gastos extraordinarios (art. 54 N.º 36).

Se plantean, en cambio, diversos problemas, sobre la adquisición de *inmuebles,* que pueden llevarse a cabo por diversos medios: a) mediante la aceptación de herencias, legados o donaciones; b) por compra o expropiación.

§ 338. Sobre la aceptación de herencias, legados y donaciones (art. 54 N.º 19), nos remitimos al § 243 N.º 5 y nota.

§ 339. La adquisición directa de bienes inmuebles, plantea el problema de las expropiaciones, doblemente previsto en la Constitución de la República y en diversas leyes especiales (§ 242). El Estatuto municipal, se limita a complementar esta legislación, al dividir la potestad, en el orden local, entre la Asamblea y el Concejo de Administración.

La Asamblea Representativa ejerce todas las facultades que las leyes vigentes acordaban al Poder Ejecutivo central (art. 19 N.º 10). Al Concejo de Administración compete la iniciativa y la designación de las

propiedades a expropiarse (art. 19 N.º 10 y art. 54 N.º 38), con la obligación de someter sus decisiones a la aprobación posterior de la Asamblea.

Aprobada la designación, corresponde al Concejo llenar las formalidades del juicio de expropiación (art. 54 N.º 37).

Cuando la expropiación tenga por objeto adquirir terrenos y edificios para oficinas y establecimientos departamentales, la iniciativa pertenece por igual al Concejo y a la Asamblea (art. 55 N.º 2).

Fuera de estas aplicaciones concretas, rigen en su integridad las leyes de la materia (§ 242).

§ 340. Las prerrogativas de disposición de que goza el Concejo sobre su patrimonio privado, son mucho más limitadas que las de adquisición.

El caso está previsto, en efecto, entre los actos de naturaleza prohibitiva. Queda prohibido al Concejo, — preceptúa el art. 56 N.º 2: — 1.º) rematar o enajenar sus rentas; 2.º) enajenar o hipotecar bienes raíces, salvo lo que disponen las leyes especiales sobre solares, quintas y chacras y sobre expropiación de inmuebles. Sin embargo, podrá enajenar o gravar cualquier bien departamental, aún los incluídos en el art. 23 de la ley de Octubre 21 de 1912, previa autorización de la mayoría absoluta de la Asamblea Representativa. Contra esta resolución de la Asamblea cabrán los mismos recursos que establece el art. 134 de la Constitución (1).

La prohibición de rematar o enajenar las rentas es absoluta; la de enajenar o hipotecar los bienes raíces, es relativa. El acuerdo de la mayoría de la Asamblea, legaliza las enajenaciones o gravámenes que proyecte el Concejo sobre sus bienes departamentales. A

(1) Ver *Diario Oficial,* 1919, 4.º Trim., pág. 1038.

pesar de ello, cabe posteriormente el recurso de apelación ante el Parlamento, en las condiciones previstas en el art. 134 de la Constitución.

Estos principios, tienen diversas excepciones, contenidas en la legislación especial sobre tierras municipales (1) y en las leyes de expropiación. Otra excepción es la contenida en el art. 54 N.º 28, en cuanto faculta al Concejo, — sin ninguna limitación, — para enajenar locales y sepulturas en los cementerios que establezca.

§ 341 Sobre el dominio industrial del Municipio, nos remitimos a los Nos. 224 y sigs. de nuestra obra anterior "Los Entes Autónomos."

V

FUNCIONES FINANCIERAS DE LOS CONCEJOS

§ 342. La Asamblea Representativa, — hemos dicho, — es el órgano financiero de la localidad. Pero, por su naturaleza parlamentaria, la Asamblea se limita a la sanción de leyes locales, caracterizadas por su alcance declarativo. Queda librada al Concejo la función administrativa concreta del patrimonio municipal.

En materia financiera, las funciones declarativas y las de administración, deben ejercerse con absoluta independencia. De aquí la estructuración bipartita de

(1) Ver Ley del 21 de Octubre de 1912, sobre adjudicación definitiva de las propiedades municipales en las ciudades, villas y pueblos de los departamentos de campaña; Resolución del 20 de Enero de 1913 y del 15 de Abril de 1913, sobre sobras de tierras, sobre poseedores, sobre terrenos municipales disponibles y sobre declaratorias de salidas definitivas; Ley del 8 de Octubre de 1914; Resolución del 30 de Noviembre de 1914, sobre mensuras en caso de adjudicación; Leyes del 14 de Diciembre de 1918, del 23 de Diciembre de 1920 etc., prorrogando la ley del 12 de Octubre de 1912.

poderes en el régimen local. El Administrador no puede crear por sí mismo sus recursos, ni el Legislativo puede disponer directamente de los recursos votados. A la Asamblea Representativa corresponde, pues, la creación de impuestos, así como la sanción de presupuestos, o la contratación de empréstitos; al Concejo, la recaudación, percepción y administración de las rentas locales.

§ 343. En el sentido expuesto, la relación entre ambos organismos — Asamblea y Concejo — es semejante, — aunque no idéntica, — a la que existe entre el Parlamento y el Ejecutivo nacional.

Es semejante, porque, tanto en el orden local, como en el nacional, la separación de poderes es perfecta en materia patrimonial. Existen también los mismos mecanismos automáticos de contralor: derecho de iniciativa y de veto suspensivo, en manos del Administrador; derecho a iniciar juicios políticos de responsabilidad por la mala inversión de fondos, en manos de la Asamblea.

Sin embargo, no es idéntica la relación porque tanto la Asamblea como el Concejo, disponen respectivamente de poderes más enérgicos que el Ejecutivo y el Parlamento nacional. La Asamblea puede conocer jurisdiccionalmente, y revocar, todas las decisiones financieras del Concejo (arts. 79 y 51). El Concejo, además del veto, puede apelar suspensivamente, ante el Parlamento nacional, todas las leyes impositivas sancionadas por la Asamblea; puede también, en todas las materias, entablar el recurso posterior de plebiscito popular (art. 81).

§ 344. En materia impositiva, se señalan todavía otras excepciones.

El Concejo de Administración, por ejemplo, se encuentra facultado en determinados casos para imponer

por sí, tarifas y derechos que implican verdaderas imposiciones. Corresponde al Concejo, reglamentar el tránsito y consentir el estacionamiento de vehículos en los sitios de uso público, *pudiendo fijarles una tarifa de servicio* (art. 54 N.º 24 E.); puede también el Concejo, *fijar la tarifa* de arriendo de los puestos dentro de los mercados, y la de *los derechos* que deben pagar los puestos citados fuera de ellos (art. 54 N.º 30 C.).

En todos estos casos, se plantean verdaderas excepciones a la función impositiva de la Asamblea (§ 203).

§ 345. Pero la función natural del Concejo, es la de preparar el presupuesto de gastos (§ 219 y sigs.), y la de percibir y administrar las rentas locales, votadas por la Asamblea Representativa. En tal sentido, disfruta de las siguientes potestades propias:

1.º) Para dictar ordenanzas generales relativas a la percepción de impuestos departamentales, a las cosas de uso público y a las propiedades privadas (art. 54 N.º 45).

2.º) Ejerce la superitendencia directiva y disciplinaria en materia patrimonial, sobre todas las Oficinas de su dependencia (art. 54 N.º 2, art. 61 N.º 5, y art. 64).

3.º) Puede, en fin, formar los empadronamientos de contribuyentes y los catastros, según convenga a las necesidades de la Administración, y al mejor asiento, distribución y percepción de los impuestos departamentales. (art. 54 N.º 20).

CAPITULO XII

LOS CONCEJOS AUXILIARES

SUMARIO: 346. Centralización departamental. — 347. Sus ventajas. — 348. Sus inconvenientes. — 349. Posibilidades constitucionales. — 350. Los Concejos Auxiliares. — 351. Diferencias con los Concejos de Administración. — 352. Historia de los Concejos Auxiliares. El Reglamento de 1891. — 353. La ley orgánica de 1903. — 354. El Estatuto de 1919. Funciones del Concejo de Administración. — 355. Incompatibilidades. — 356. Caracteres del Concejo Auxiliar. — 357. Su organización. — 358. Disposiciones supletorias y de orden público. — 359. Responsabilidades de los concejales auxiliares. — 360. Inmunidades. — 361. Sus funciones de orden interno. — 362. Clasificación de los Concejos Auxiliares. — 363. Limitaciones. — 364. Potestades ejecutivas. — 365. Idem patrimoniales. — 366. Idem funcionales. — 367. Atribuciones extraordinarias. — 368. Concejos Auxiliares con plena jurisdicción. — 369. Superintendencia del Concejo de Administración.

I

ORGANIZACION DE LOS CONCEJOS AUXILIARES

§ 346. La división territorial de nuestros Gobiernos locales reviste, por el momento, carácter *departamental*: una Asamblea Representativa y un Concejo de Administración *en cada departamento*. Trátase de un régimen de transición, simétrico y uniforme.

Frente al Gobierno nacional, existe descentralización y autonomía *departamental*. Pero, dentro de los departamentos, el Gobierno municipal es, en cambio, de rígida centralización. Todas las funciones legislativas y administrativas se concentran en órganos *departamentales* (Asamblea y Concejo).

No existen, pues, jurisdicciones territoriales superpuestas, ni existe tampoco Gobierno de la ciudad o de la localidad, en sentido estricto.

§ 347. Políticamente considerado, el Gobierno *departamental*, presenta ventajas como sistema de transición. En 1919, en efecto, pasó la República del régimen unitario de Intendencias, al régimen actual de gobierno propio, semi-federativo. Si esta profunda transformación política, hubiera sido acompañada de innovaciones semejantes en cuanto a las judisdicciones territoriales, el nuevo régimen habría provocado, sin duda, un gran desconcierto en las localidades, carentes de preparación para el gobierno autónomo.

Se limitó, pues, el legislador, a dar efectividad práctica a la Constitución de 1917 en cuanto a la estructuración de los órganos de gobierno y administración; pero, sin modificar, por ahora, la división territorial de la República en departamentos.

La descentralización departamental ha podido contribuir así a la educación política y administrativa para el Gobierno local, que permitirá mañana el advenimiento de regímenes municipales más flexibles, en cuanto a las jurisdicciones territoriales.

§ 348. Estas reformas serán impuestas en el futuro, por las exigencias mismas de la vida municipal. El Gobierno *departamental,* en efecto, técnicamente considerado, ofrece serios y graves inconvenientes. Nada

más estrictamente *local* que los servicios del Municipio, que son en todos los casos, servicios propios de la ciudad, de la villa, del pueblo o de la circunscripción rural donde se prestan y desarrollan. El Gobierno departamental no es apto para la prestación de estos servicios esencialmente *vecinales*. La excesiva extensión territorial de los departamentos (1), dificulta considerablemente su desarrollo práctico. La existencia de diversas ciudades en cada Gobierno, crea, finalmente, intereses locales muchas veces opuestos, que no pueden ser contemplados desde la capital del departamento.

El ideal técnico en esta materia es, sin duda, el del régimen *local* en sentido estricto, mediante la creación de órganos propios de gobierno, allí donde los intereses y las necesidades municipales alcanzan a revestir real y considerable importancia.

Los Departamentos, que son demasiado pequeños para servir de base a un régimen federal, — de Estados; — son en cambio, excesivamente extensos para el Gobierno municipal.

§ 349. La Constitución de 1917, contiene, en potencia, la posibilidad de regionalizar indefinidamente, el Gobierno local. (Ver *Pos.* 174 y sigs.).

Es posible la fragmentación de los departamentos actuales, tanto a los efectos de la Administración local (creación de Concejos autónomos), como a los efectos parlamentarios (creación de Asambleas y Concejos).

Pero, todas estas reformas deben llevarse a cabo necesariamente, por intermedio de la Legislatura na-

(1) Tacuarembó, por ejemplo, mide 21.000 Kilóm. cuadrados; el término medio de la extensión de los demás departamentos es de 10.000 K. C.

cional, en quien deposita la Constitución la función organizadora del *self-government* local

§ 350. Mientras tanto, el Estatuto municipal permite a las autoridades departamentales, la creación y organización de entidades administrativas inferiores (Concejos Auxiliares), "en donde lo requieran las necesidades locales" (art. 54 N.° 6). Estos Concejos Auxiliares pueden ser dotados todavía de atribuciones de gobierno más o menos numerosas e importantes por las propias autoridades del departamento (arts. 61 y 62).

Este régimen de transición, — que tiene mucho de *home-rule,* — permite, por ahora, la regionalización de la Administración local, y el desarrollo, — en cierto modo, — del gobierno de la ciudad, de la villa, del pueblo o de la circunscripción rural.

§ 351. Pero los Concejos Auxiliares, aun dotados de todas las atribuciones de los Concejos de Administración departamentales, difieren fundamentalmente de éstos en varios caracteres: 1.°) *no son electivos, ni representativos,* careciendo, en consecuencia, de derecho al ejercicio permanente de sus funciones; 2.°) *tampoco son autónomos* como los Concejos de Administración, los cuales gravitan sobre ellos con amplias potestades jerárquicas de superdirección; 3.°) los concejales auxiliares, por último, son en todos los casos de carácter *honorario* (art. 57), careciendo de derecho al sueldo como los concejales departamentales.

§ 352. Las Administraciones auxiliares, existían ya en nuestro viejo régimen departamental de Juntas y de Intendencias.

En el Reglamento orgánico de la Junta E. Administrativa de Montevideo del 4 de Diciembre de 1891,

se facultaba a dicha Corporación para "nombrar Comisiones Auxiliares, dependientes de la Junta, según los reglamentos que ésta dicte, en los pueblos, villas y secciones del departamento, que por su población o riqueza lo requieran, tratando de conciliar la autonomía de estas Comisiones con la unidad del buen régimen municipal" (art. 8.º N.º 9).

Estas Comisiones Auxiliares tenían por función el "cumplir y hacer cumplir los acuerdos de la Junta, las resoluciones y demás cometidos que se les confiera; las disposiciones superiores que sean de su resorte, ejerciendo por delegación de la Junta las atribuciones que tengan adscritas y que en adelante se les encargue" (art. 29). El art. 31 establecía por último, que las resoluciones de las Comisiones Auxiliares serían apelables ante la Junta.

§ 353. La ley orgánica del 10 de Julio de 1903, aceptó y generalizó este sistema de Corporaciones auxiliares, nombradas por las Juntas: "según lo exijan las necesidades locales en los pueblos y secciones rurales de su dependencia" (art. 9.º). Al mismo tiempo, en el Capítulo V de dicha ley (arts. 26 a 35) se estableció el régimen administrativo de dichas entidades, fijándose minuciosamente las condiciones e incompatibilidades de sus miembros, las atribuciones generales de la Corporación, su jerarquización administrativa a la Junta central, etc. Estas disposiciones revisten hoy una indudable importancia exegética, porque de ellas provienen, casi al pie de la letra, los preceptos concordantes de la ley orgánica de 1919.

§ 354. En el Estatuto de 1919, la creación de Concejos Auxiliares, es función propia de los Concejos de Administración (art. 54 N.º 6), el cual fija con entera

libertad el número de sus miembros y designa directamente a éstos (art. 57), proveyendo las vacantes que por cualquier causa se produzcan (art. 60).

Se justifican estas amplias atribuciones del Concejo de Administración por el carácter *honorario* de los concejales auxiliares.

Sin embargo, conviene destacar que la Asamblea Representativa interviene también, aunque por modo indirecto, en la creación de estos organismos. Un Concejo Auxiliar no se compone solamente de sus miembros titulares. Por su propia naturaleza constituye una verdadera Administración regionalizada, con sus servicios, sus oficinas y sus agentes, sin los cuales no podría prácticamente funcionar con eficacia.

La designación del Concejo Auxiliar y de sus miembros, es atribución privativa del Concejo de Administración; pero la organización de los servicios y de las oficinas a su cargo, es función de la Asamblea Representativa, inherente a su potestad presupuestaria.

En los hechos, la creación de las Administraciones inferiores del departamento se encuentra, pues, compartida entre el Concejo y la Asamblea.

§ 355. El Estatuto establece diversas *incompatibilidades* para el desempeño del cargo de concejal auxiliar. No pueden ser, en efecto, miembros de los Concejos Auxiliares:

1.°) Las personas que no tengan condiciones de electores departamentales.

2.°) Los Jueces de Paz y Tenientes Alcaldes.

3.°) Los Comisarios y demás empleados de policía.

4.°) Los empleados de cualquier servicio municipal, salvo los que, ejerciendo una profesión independiente, no reciban de los Concejos de Administración más que una retribución en razón de los servicios que les presten en ejercicio de su profesión.

5.º) Los militares con comando de fuerzas o con destino en oficina militar.

6.º) Los que estuvieren directa o indirectamente interesados en cualquier contrato con el Concejo de Administración o con el mismo Concejo Auxiliar. Esta incompatibilidad no alcanza a los simples accionistas de sociedades anónimas, pero sí a sus empleados retribuidos y miembros de las Comisiones directivas.

7.º) Más de dos parientes dentro del tercer grado.

Todas estas implicancias establecidas en el art. 58 del Estatuto, tienen por objeto el asegurar la independencia de los Concejos Auxiliares frente a las autoridades departamentales.

§ 356. Los Concejos Auxiliares, por carecer de naturaleza representativa, carecen de derecho propio al ejercicio de sus funciones. No son órganos esenciales ni constitutivos del Gobierno local; su existencia es cuestión circunstancial y accesoria. El Concejo de Administración que los puede crear, los puede también suprimir en cualquier momento.

Por lo demás, cesan automáticamente en sus funciones conjuntamente con el Concejo que los hubiese nombrado (art. 59).

Trátase, pues, en el fondo, de organismos administrativos de funcionamiento adventicio y de existencia precaria.

§ 357. La *organización* de los Concejos Auxiliares, — fuera de aquellos puntos expresamente previstos en el Estatuto, — es también función propia del Concejo de Administración.

En ejercicio de su potestad reglamentaria, puede el Concejo central dictar toda suerte de reglamentos de administración, aplicables al funcionamiento de los

Concejos Auxiliares (art. 54 N.° 45). Puede todavía dictar la *carta orgánica* de estas administraciones de su dependencia (art. 61 N.° 2), y hasta delegar en ellas todas sus funciones (art. 62).

A pesar de ello, El Concejo de Administración ejercerá siempre esa función de supremacía jerárquica que es inherente a todo régimen administrativo centralizado.

§ 358. En lo referente a la organización de los Concejos Auxiliares, se distinguen en el Estatuto dos clases distintas de disposiciones: A) Las de *orden público,* que son obligatorias, por revestir naturaleza imperativa. Es el caso de la centralización de los Concejos Auxiliares que, sean cual sean sus atribuciones propias, se encuentran siempre sometidos a la potestad jerárquica del Concejo central. B) Las de *naturaleza supletoria,* o sean aquellas disposiciones del Estatuto referentes a las funciones de los Concejos Auxiliares que pueden ser ampliadas tanto por el Concejo central, como por la Asamblea Representativa (arts. 61 y 62).

§ 359. El art. 66 preceptúa que "los concejales auxiliares tienen las mismas *responsabilidades* que los concejales departamentales". El Estatuto prevé algunos de estos casos de responsabilidad (§ 290), que son comunes a todos los administradores, sean electivos, sean auxiliares.

Se oscurece en cambio el problema en lo referente a la manera de hacer efectiva esa responsabilidad. ¿Rige el mismo procedimiento acusatorio que para los concejales departamentales?. En otras palabras, ¿los concejales auxiliares deberán ser acusados por la Asamblea Representativa ante el Senado de la República? (art. 19 N.o 9).

Entendemos que no. El juicio político de responsabilidad, previsto en el art. 19 N.o 9, constituye un procedimiento excepcional, aplicable solamente a los concejales departamentales. Estos, en efecto, al ser electos directamente por el pueblo, adquieren derecho al ejercicio del cargo durante el término del mandato. El juicio político previsto en el art. 19 N.o 9, sólo procede cuando se trata de funcionarios *representativos.*

Además, el Concejo departamental es el órgano administrativo supremo de la localidad. Fuera de la Asamblea Representativa, no actúa por encima suyo ningún superior jerárquico que pueda hacer efectiva la responsabilidad de sus componentes. Se impone, pues, un procedimiento excepcional, cual es el juicio político, que contemple la situación representativa de los concejales departamentales.

No es igual la posición de los concejales auxiliares, que carecen de derecho político al cargo, actuando por encima suyo, el Concejo de Administración, con amplias potestades de superintendencia directiva. Su responsabilidad, pues, se hará efectiva por el propio Concejo de Administración ante la Asamblea Representativa, de acuerdo con el procedimiento general para la remoción de los funcionarios administrativos previsto en los arts. 19 N.o 5 y 54 N.o 3.

§ 360. El art. 66 consagra la irresponsabilidad de los concejales auxiliares por las opiniones o juicios que emitan en el desempeño de sus funciones. Se trata de una inmunidad de la misma naturaleza de la que existe para los diputados departamentales (§ 184), y para los concejales (§ 290 in fine).

II

FUNCIONES DE LOS CONCEJOS AUXILIARES

§ 361. Organo plural y deliberante, ejerce el Concejo Auxiliar una serie de funciones de *orden interno* de la misma naturaleza de las que competen en principio, al Concejo de Administración (§ 278 y sigs.).

El Estatuto ha omitido la consagración del derecho del Concejo Auxiliar para regirse interiormente por el reglamento que él mismo se dicte. Ha omitido también todos aquellos principios de orden interno que rigen para el Concejo de Administración (arts. 41, 42, 46, 47 etc.) (§ 278).

Entendemos que estas disposiciones legales son aplicables por analogía, a los Concejos Auxiliares. Creemos también que, a falta de normas dictadas por el Concejo de Administración (arts. 54 N.o 2 y 45), regirán los reglamentos internos que sancionen los propios Concejos Auxiliares.

§ 362. Las funciones administrativas de los Concejos Auxiliares, — hemos dicho, — están previstas en disposiciones legales de carácter simplemente *supletorio,* que pueden ser modificadas y ampliadas por el Concejo de Administración y por la Asamblea Representativa.

En este sentido los Concejos Auxiliares se pueden agrupar en tres categorías:

1.o) El Concejo Auxiliar *normal o corriente,* que ejerce las funciones previstas en el art. 61 del Estatuto.

2.o) El Concejo Auxiliar dotado de *atribuciones extraordinarias* por el Concejo departamental (art. 61 N.o 2.o).

3.o) El Concejo Auxiliar *con plena jurisdicción,* dueño, por delegación, de todas las facultades enume-

radas en los arts. 54 y 55 del Estatuto (art. 62). Estas funciones pueden ser concedidas tanto por el Concejo de Administración, como por la Asamblea Representativa.

Es este último, sin duda, el régimen máximo de funciones de los Concejos Auxiliares que quedan así asimilados en un todo a los propios Concejos de Administración.

§ 363. Las potestades administrativas de los Concejos Auxiliares cuentan, en todos los casos, con las mismas limitaciones que las de los Concejos departamentales: a) *espaciales*: los límites territoriales del Concejo Auxiliar, que serán determinados por el Concejo de Administración al proceder a su creación; b) *funcionales*: las atribuciones y los poderes delegados, sea cual sea su régimen particular.

§ 364. Las funciones *normales o corrientes* del Concejo Auxiliar son las previstas en el art. 61 del Estatuto.

En tal sentido ejercen *potestades ejecutivas*, correspondiéndole "velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos, y demás resoluciones de carácter municipal" (art. 61 N.º 1). Estas funciones ejecutivas están complementadas con la facultad que tienen de "imponer en sus jurisdicciones las multas por infracciones de carácter municipal en la forma prescripta por las disposiciones vigentes" (art. 61 N.o 8).

Aun cuando esta potestad coactiva no se encuentra expresamente definida y limitada como en el caso del art. 54 Nos. 34 y 35, consideramos que su alcance es igual al de las facultades similares del Concejo de Administración (§ 296).

§ 365. Las atribuciones administrativas del Concejo Auxiliar, pueden dividirse, al igual que las del Concejo de Administración, en funcionales y patrimoniales. Estas últimas son las de mayor importancia. Baste con decir que los Concejos Auxiliares constituyen en su jurisdicción, *oficinas receptoras de rentas* (art. 61 No. 5), con la obligación de dar cuenta mensualmente al Concejo central, remitiendo el producto de aquellas rentas que no sean locales (art. 63).

En cuanto a las rentas locales, son administradas por los Concejos Auxiliares (art. 61 No. 10), sin más obligación que la de rendir cuenta anualmente al Concejo de Administración (art. 64).

A pesar de estas amplias atribuciones patrimoniales, el Concejo Auxiliar se encuentra sometido en todos los casos "a la superintendencia del Concejo de Administración" (art. 61 No. 5).

Fuera de esta función de *receptores de rentas,* que reviste considerable importancia práctica, los Concejos Auxiliares desempeñan también en el orden patrimonial, las siguientes prerrogativas: a) la de cuidar los bienes comunales que se hallen dentro de su jurisdicción, proponiendo al Concejo de Administración la mejor forma de aprovecharlos (art. 61 No. 6); b) la de propender a la formación de tesoros locales por suscripción voluntaria, destinados exclusivamente a las mejoras y adelantos de la localidad.

§ 366. Entre las prerrogativas funcionales de los Concejos Auxiliares, se pueden mencionar las siguientes:

a) La de iniciar entre el vecindario y proponer al Concejo de Administración las mejoras locales que considere convenientes; b) La de atender especialmente a la higiene y salubridad de las localidades; c) La de

ser en cada localidad una representación del Concejo de Administración, en el sentido de velar por las garantías individuales y la instrucción primaria, fomentar la agricultura y mejoras de la ganadería y propender al desenvolvimiento de todas las riquezas y ventajas de la localidad, dando cuenta al Concejo o pidiendo su concurso en la forma oportuna. (art. 61 Nos. 3, 7 y 11).

§ 367. Las funciones precedentemente analizadas corresponden a los Concejos Auxiliares que carecen de *Carta especial.* Pero dichas funciones, — ya lo hemos expresado, — son simplemente *supletorias.* El Concejo de Administración puede dotar a los Concejos Auxiliares de *atribuciones extraordinarias* (art. 61 No. 2).

En este sentido, la potestad del Concejo de Administración, se encuentra circunscripta, únicamente, por sus propios poderes. Es incontrovertible, en efecto, que sólo podrá delegar en los Concejos Auxiliares sus propias atribuciones administrativas.

§ 368. La tercera categoría de Concejos Auxiliares, está representada por aquellos que ejercen, por delegación, la plenitud de los poderes administrativos. "La Asamblea Representativa, podrá encomendar a los Concejos Auxiliares las facultades enumeradas en los arts. 54 y 55, y lo mismo podrá hacer el propio Concejo de Administración, todo sin perjuicio de la vigilancia y fiscalización por éste sobre los Concejos Auxiliares" (art. 62).

Son estos, Concejos Auxiliares de *plena jurisdicción,* que ejercen, en la localidad, exactamente los mismos poderes que el Concejo de Administración departamental (arts. 54 y 55).

Los Concejos Auxiliares de esta categoría, adquieren así, *potestad presupuestaria* (art. 54 No. 5); *je-*

rárquica y disciplinaria (art. 54 No. 2, 3, y 45), y, en general, todas las potestades patrimoniales y funcionales de los Concejos de Administración (Caps. X y XI).

Conjuntamente, adquieren también *funciones colegislativas,* pudiendo iniciar las leyes locales y hasta vetar los decretos de la Asamblea Representativa. (art. 54 N.o 4 y art. 28).

§ 369. A pesar de su similitud en cuanto a sus atribuciones y a sus potestades de derecho público, la situación política y administrativa de estos Concejos Auxiliares dotados de plena jurisdicción, no es igual a la de los Concejos Departamentales.

Claramente expresa el art. 62 que esas funciones extraordinarias serán ejercidas "sin perjuicio de la vigilancia y fiscalización por el Concejo Departamental sobre los Concejos Auxiliares". Quedan, pues, sometidos a jerarquía administrativa (arts. 62, 63 y 64), siendo todos sus actos apelables ante el Concejo de Administración (art. 65).

En otras palabras, el Concejo Auxiliar de plena jurisdicción *no adquiere autonomía.* Por el contrario, permanece centralizado, en régimen de dependencia directa.

Se diferencian así fundamentalmente, de los Concejos de Administración. Difieren también porque sus miembros serán en todos los casos, de *carácter honorario* (art. 57), careciendo de naturaleza representativa.

Estos principios, son de *orden público,* y rigen para todos los Concejos Auxiliares sin excepción alguna.

CAPITULO XIII

LOS MECANISMOS AUTOMATICOS DE CONTRALOR

SUMARIO: 370. Mecanismos automáticos. — 371. Impureza de las fórmulas locales. — 372. Inversión de funciones. — 373. Atribuciones legislativas de los Concejos. — 374. Funciones comunes. — 375. Potestades colegislativas de los Concejos. — 376. Su clasificación. — 377. El contralor político en el Gobierno local. — 378. El derecho de iniciativa. — 379. El veto suspensivo. — 380. Sus características. — 381. Plazo perentorio para interponer el veto. — 382. Finalidad del instituto. — 383. Su alcance legislativo. — 384. Funciones de la Asamblea exentas de veto. — 385. a) Las funciones internas. — 386. Decisiones ilegales. — 387. b) Funciones administrativas. — 388. c) Idem jurisdiccionales. — 389. d) Los privilegios parlamentarios. — 390. e) Resoluciones de la Comisión Permanente. — 391. Funciones legislativas vetables. — 392. Otros mecanismos automáticos. — 393. Recursos de plebiscito. — 394. Intervenciones administrativas de las Asambleas. — 395. Derechos de información, de interpelación y de investigación. — 396. Disposiciones legales. — 397. Los votos de censura. 398. Otros problemas. — 399. Diferencias con el régimen nacional. — 400. Cuadro sintético de los mecanismos automáticos.

I

CARACTERISTICAS DEL REGIMEN LOCAL

§ 370. La finalidad última de la división de poderes en todos los regímenes políticos, es la de obtener el

equilibrio institucional de los órganos de autoridad y de mando. Son inherentes, en efecto, a la fórmula clásica, diversos mecanismos automáticos de contralor, o enlaces mecánicos, que facilitan la vigilancia y la fiscalización recíproca de los poderes públicos. Trátase de los célebres frenos y contrapesos, destinados a mantener en equilibrio la balanza política, evitando la concentración tiránica de poderes.

Al establecerse en el Gobierno local un régimen bipartita — Asamblea y Concejo — se han trasladado a su instrumental político, los mismos mecanismos automáticos que sirven de base a la división de poderes en la organización nacional.

Los derechos colegislativos del Concejo (veto, iniciativa, deliberación, etc.), al igual que las funciones de ingerencia administrativa de las Asambleas (información, interpelación, investigación, etc.), fueron calcadas, se puede decir, de las fórmulas nacionales.

§ 371. Pero la imitación no ha sido servil. Existen, en efecto, grandes diferencias entre el régimen nacional y el local.

En el orden nacional, — a pesar de cierta compenetración institucional, inherente a la fórmula misma, que implica división, pero no independencia absoluta de poderes, — se percibe una separación nítida entre lo *legislativo* y lo *administrativo*. Se puede decir en principio, que en el Estado nacional, ni el Legislativo administra, ni el Ejecutivo legisla. Existe, pues, interdependencia de poderes; pero la separación y la especialización de funciones son allí acentuadas.

En el Gobierno local, no ocurre lo mismo. En la base de la organización actúan dos poderes diferenciados — Asamblea y Concejo — pero estos órganos locales conjuntamente con sus funciones propias — legislati-

vas y ejecutivas — ejercen también múltiples cometidos ajenos en absoluto a su naturaleza funcional: el Ejecutivo legisla, y el Legislativo administra. Existe, pues, diferenciación y separación de poderes; pero no existe verdadera especialización de funciones.

Estas impurezas de funcionamiento, han provocado una aplicación *sui géneris* de la fórmula de división de poderes, con mecanismos automáticos de contralor, mucho más enérgicos que los consagrados en el régimen nacional.

§ 372. Las Asambleas Representativas ejercen, sin duda, una serie considerable de funciones típicamente legislativas (Caps. VII y VIII). Paralelamente, los Concejos de Administración desempeñan también, funciones ejecutivas y administrativas típicas (Caps. X y XI).

Pero, ahondando el análisis, se percibe de inmediato la existencia, en el Gobierno local, de una verdadera *inversión de funciones*. Las Asambleas Representativas, por ejemplo, — a pesar de su naturaleza parlamentaria, — desarrollan todas aquellas potestades *administrativas* y *jurisdiccionales* que hemos señalado en los *Pos.* 237 y sigs. La Asamblea, en efecto, es *juez* del Concejo en todos los recursos de apelación (arts. 74 y 75), ejerciendo supremacía jerárquica sobre la Administración local (§ 251).

Junto a esta potestad jurisdiccional, corresponden también a la Asamblea diversas *funciones directas de administración,* aprobando o reprobando todos aquellos actos del Concejo que enumera el Estatuto, y que constituyen, verdaderos *actos administrativos,* de indudable importancia (§ 237 y sigs.).

Para constatar definitivamente estas impurezas funcionales, baste con decir que la Asamblea Repre-

sentativa ejerce sobre el Concejo de Administración — en el nuevo régimen descentralizado, — todas aquellas potestades de *tutela administrativa* que antes competían, — en el viejo régimen centralizado, — al Poder Ejecutivo nacional sobre las Juntas e Intendencias (art. 19, Nos. 11 y 12).

§ 373. Estas funciones administrativas y jurisdiccionales de las Asambleas, se equilibran políticamente, con múltiples atribuciones *legislativas,* confiadas a los Concejos de Administración.

Fuera de su *potestad reglamentaria,* — cuya diferenciación adecuada con la potestad legislativa resulta imposible, — desempeña también el Concejo de Administración, amplias funciones de naturaleza evidentemente legislativa. El art. 54 N.º 45, por ejemplo, lo faculta sin ninguna limitación para *"dictar ordenanzas* y reglamentos de administración en materias de su competencia. Entiéndese por ordenanzas las *resoluciones de carácter general* relativas a la percepción de impuestos departamentales, a las cosas de uso público y a las propiedades privadas. Entiéndese por reglamentos de administración las resoluciones de carácter general aplicables a los funcionarios y establecimientos propios del departamento".

Estas ordenanzas, — verdaderos mandamientos abstractos, generales y obligatorios, aplicables, no ya a la Administración, como los reglamentos, sino a los administrados y al público en general, — constituyen, sin duda, verdaderas *leyes locales.* Por esta vía, el Concejo de Administración impone limitaciones profundas a los particulares, a las propiedades privadas y al aprovechamiento de las cosas de uso público, pudiendo crear servidumbres y gravámenes, así como prohibiciones y hasta obligaciones.

En ejercicio de esta potestad, — expresamente consagrada, — el Concejo de Administración obra como *órgano legislativo*. Baste con constatar, en efecto, que esta función de dictar ordenanzas sobre las materias de su competencia, constituía antes, en el régimen municipal de Juntas e Intendencias, el cometido propio de las Juntas, vale decir, del organismo *deliberante* por excelencia.

Entre estas ordenanzas del Concejo, y las leyes de la Asamblea, no existe ninguna diferencia fundamental apreciable, como no sea la diferencia puramente *formal* de los órganos de donde emanan.

§ 374. Fuera de lo expuesto, — y para señalar una nueva impureza del régimen local de división de poderes, — el art. 55 del Estatuto, contiene una *zona de acción común,* con *competencia mixta,* superpuesta, del Concejo y de la Asamblea Representativa (§ 233 y sigs.).

II

FUNCIONES COLEGISLATIVAS DE LOS CONCEJOS

§ 375. Los Concejos de Administración, en su carácter de órganos ejecutivos y administrativos del Gobierno local, ejercen, por derecho propio, diversas potestades de naturaleza colegislativa. La división de poderes, — hemos dicho, — no implica separación, sino compenetración de funciones, destinada a facilitar el contralor recíproco de los órganos de autoridad.

Las potestades colegislativas, constituyen las funciones naturales de ingerencia del órgano ejecutivo en la actividad parlamentaria. En nuestro caso concreto, el

Concejo de Administración, en ejercicio de estas potestades, interviene en las decisiones de la Asamblea Representativa, pudiendo fiscalizar y contralorear todos sus actos.

§ 376. Fundamentalmente, las intervenciones colegislativas de la Administración local, pueden reducirse a dos principales: el *derecho de iniciativa* y el *veto suspensivo*. Junto a ellas, ejerce también la Administración, otras funciones de menor importancia si se quiere, pero que integran en conjunto, su amplia potestad colegislativa. Se pueden, en efecto, señalar las siguientes: 1.°) la facultad de publicar, promulgar y circular las leyes locales, sancionadas por la Asamblea Representativa (art. 25); 2.°) la prerrogativa de convocar extraordinariamente a la Asamblea, interrumpiendo sus recesos parlamentarios (art. 9.°); 3.°) el derecho de deliberación de los concejales, tanto en la Asamblea Representativa como en la Comisión Permanente, teniendo voz aunque no voto (art. 48).

§ 377 Estas intervenciones colegislativas son en un todo semejantes a las que competen al Poder Ejecutivo en el Gobierno nacional.

Sin embargo, en el orden municipal, así como la Asamblea Representativa ejerce funciones extraordinarias de contralor administrativo y jurisdiccional, mucho más rigurosas que las funciones similares del Parlamento, así también el Concejo de Administración está dotado de potestades colegislativas extraordinarias, de que carece el Ejecutivo central.

En materia impositiva, por ejemplo, además del veto, puede apelar con efecto suspensivo ante el Poder Legislativo, todos los decretos de la Asamblea (art. 79).

En todas las materias, por último, y cuando así lo dispongan las dos terceras partes de sus miembros, po-

drá el Concejo de Administración apelar de lo resuelto por la Asamblea a una votación o plebiscito popular de todas las personas inscriptas en el Registro Cívico Departamental, siempre que la Asamblea levante sus vetos o rechace las iniciativas propias del Concejo (art. 81).

Se trata en estos casos de frenos y contrapesos mecánicos, mucho más enérgicos que los consagrados en el orden nacional.

§ 378. El *derecho de iniciativa* en el orden legislativo, constituye una potestad natural del órgano de ejecución.

Las funciones administrativas se deben desarrollar, en efecto, de acuerdo con las normas generales, — orientadoras, — que dicte la Legislatura. Esta ingerencia de la Asamblea en la Administración local, impone, — en contrapeso, — una intervención semejante del órgano administrativo en la actividad legislativa de aquélla.

El derecho de iniciativa se encuentra reconocido en términos amplios en el art. 54 N.º 4 del Estatuto, y sancionado posteriormente, con el recurso de plebiscito popular (art. 81).

§ 379. — *El veto suspensivo.* — Puede definirse este instituto como una prerrogativa propia del órgano de ejecución, para observar y devolver al Parlamento, con efecto suspensivo, dentro de un término perentorio, todos aquellos proyectos de leyes que merezcan, a juicio del Ejecutivo, una nueva consideración legislativa.

Con variaciones de detalle, esta potestad del Ejecutivo, ha sido reconocida en todos los regímenes parlamentarios. En nuestra organización nacional, el veto

se encuentra consagrado en los arts. 61, 79 N.º 8 y 97 inc. 2.º de la Constitución.

En el régimen municipal, el art. 54 N.º 4 del Estatuto reconoce la competencia del Concejo de Administración para observar los decretos de la Asamblea, dentro de los cinco días siguientes de la fecha en que se le haya hecho saber su aprobación. En concordancia con esta facultad del Ejecutivo, el art. 26 establece que, "reconsiderado por la Asamblea un proyecto de decreto que hubiese sido devuelto por el Concejo de Administración con objeciones u observaciones, si aquélla lo confirmase por dos terceras partes de votos, se tendrá por su última sanción, y comunicado al Concejo de Administración lo hará cumplir enseguida" (Ver art. 81).

El art. 27 preceptúa por su parte: "Si la Asamblea desaprobara el proyecto devuelto por el Concejo, quedará suprimido por entonces y no podrá ser presentado de nuevo hasta el año siguiente".

§ 380. Este sistema ha sido copiado de los principios constitucionales. Abstracción hecha de algunas diferencias de detalle, el procedimiento es igual, tanto en el orden local, como en el nacional:

1.º) Derecho de la Administración a observar y devolver con efecto suspensivo, los proyectos remitidos con sanción legislativa; 2.º) establecimiento de un plazo perentorio para el ejercicio de ese derecho; 3.º) exigencia de un *quórum* parlamentario especial para el levantamiento del veto.

El carácter unicameral del Parlamento local, — propicio a toda suerte de resoluciones precipitadas, — justifica plenamente la consagración de este instituto entre los mecanismos automáticos de contralor.

§ 381. El plazo para la interposición del veto, es siempre igual al término máximo de que dispone el Ejecutivo para la promulgación de las leyes. En el Gobierno nacional es de diez días (arts. 61, 66 y 67 de la Const.). En el Gobierno local es de cinco días (arts. 24, 25 y 54, N.º 4), que se computarán desde la fecha de la comunicación hecha por la Asamblea. Si el Concejo no vetase el decreto dentro de ese término, tendrá éste fuerza ejecutiva de inmediato, y se publicará como tal, reclamándose esto, en caso omiso, por la Asamblea.

Este plazo se caracteriza, pues, por ser perentorio; a su vencimiento caduca automáticamente, *ipso jure,* el derecho de la Administración.

§ 382. El objeto final del veto, es el de exigir un *quórum* legislativo especial para la sanción definitiva del proyecto observado. En el Parlamento este quórum es de tres quintos de votos presentes, bastando la mayoría absoluta de la Asamblea General cuando existen divergencias entre el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración. En el Gobierno local, el *quórum* es, en todos los casos, de dos terceras partes de votos de la Asamblea Representativa (§ 192).

Se exigen, además, determinados requisitos formales para la reconsideración : *a*) las votaciones serán nominales, por sí o por no; *b*) los nombres y los fundamentos de los sufragantes, así como las objeciones u observaciones del Concejo, se publicarán inmediatamente por la prensa (art. 28).

§ 383. El instituto del veto suspensivo, a pesar de su aparente sencillez, plantea diversos problemas graves sobre su alcance legislativo. En el orden nacional, el veto queda circunscripto únicamente, a los proyec-

tos de *leyes,* con exclusión de todas aquellas decisiones parlamentarias que no revisten tal naturaleza, como sucede con las resoluciones internas de las Cámaras, con las venias administrativas, con los fallos judisdiccionales del Parlamento: calificación de elecciones, juicios políticos, conflictos de Ejecutivos, recursos contenciosos, etc. Todos estos *actos legislativos,* por su naturaleza *unilateral* son propios, privativos, del Parlamento, y escapan al contralor del veto suspensivo.

En el Gobierno local, por la organización unicameral del régimen, resulta difícil en muchos casos, la diferenciación adecuada entre las *leyes* y los *actos* parlamentarios. Además, las impurezas señaladas en la fórmula bipartita de poderes, y la superposición de funciones que se constata en el régimen local, complican en grado sumo el problema, al introducir diversos motivos de confusión en lo referente al alcance del veto suspensivo.

§ 384. Las decisiones *de orden interno* de las Asambleas (§ 186 y sigs.), por su propia naturaleza, es indudable que se encuentran exentas de veto suspensivo. Esas decisiones no constituyen leyes locales, sino actos unilaterales. Además, las funciones interiores son privativas del órgano público que las ejerce, desde que tienden a asegurar su independencia como poder autónomo.

Las potestades *administrativas* y *jurisdiccionales* de las Asambleas, se encuentran en el mismo caso. Tampoco constituyen leyes, sino actos concretos, — administrativos o contenciosos. —

Cuando la Asamblea aprueba o desaprueba aquellos actos del Concejo que éste no puede realizar por sí solo, sus decisiones constituyen verdaderos *actos administrativos,* que carecen de las condiciones de abs-

tracción y de generalidad que caracterizan a las leyes. Lo propio ocurre con las resoluciones jurisdiccionales.

En todos estos casos, pues, no existe veto suspensivo.

Pero, en esta materia, resuelta en el Estatuto con evidente precipitación, las definiciones corren el riesgo de no ser absolutamente exactas. Lo más indicado, sin duda, es la enumeración detallada y casuística de los actos de la Asamblea Representativa sobre los cuales no gravita este instituto.

§ 385. *Funciones de orden interno de las Asambleas exentas de veto suspensivo*:

1.º) Las referentes a su *instalación*, a la *verificación de poderes* y a la *calificación de elecciones* (arts. 4.º y 7.º). El veto es incompatible con estas facultades parlamentarias, que se desarrollan durante el período de sesiones preparatorias (§ 189). En la calificación de elecciones, el Concejo sólo tendrá el recurso general de apelación ante el Senado, establecido sin ninguna limitación en cuanto a la persona del recurrente (art. 4.º).

2.º) *Los nombramientos* que competen a la Asamblea, y que constituyen prerrogativas propias e indelegables, se encuentran también; por lo mismo, libres de veto suspensivo. Entre estos nombramientos se pueden mencionar los siguientes: *a*) de *Mesa* (art. 16); *b*) de *Comisión Permanente* (art. 7.º); *c*) de *Tribunal Especial de Plebiscito* (art. 84); *d*) de *comisiones parlamentarias* (art. 22); *e*) de los *empleados* que necesite la Asamblea para su funcionamiento interno (art. 19 N.º 8).

3.º) En general, se puede afirmar que se encuentran eximidas de veto todas las demás funciones internas de las Asambleas: la sanción de sus reglamentos

(art. 18), las referentes a la publicidad o al secreto de sus sesiones (art. 17), la fijación de fechas para sesionar (art. 7.º), etc. (Ver § 191).

§ 386. Puede ocurrir que, al ejercitar la Asamblea estas funciones de orden interno, dicte resoluciones evidentemente *ilegales*. ¿Estas decisiones ilegales podrían ser vetadas? Creemos que no. El veto no tiene por objeto el sancionar la ilegalidad; su única función es de contralor político. Por otra parte, correspondiendo al Consejo Nacional la facultad privativa de apelar ante el Parlamento los decretos ilegales de los órganos locales (art. 80), el Concejo de Administración departamental, no podría ejercitar ni siquiera este recurso. No obstante, los actos ilegales de la Asamblea, son absolutamente nulos, y el Concejo puede plantear esta nulidad, mediante el recurso previsto en el art. 78.

§ 387. *Funciones administrativas de las Asambleas exentas de veto.* Estas funciones han sido estudiadas, clasificadas y enumeradas en los *Pos.* 237 y sigs. Todas ellas por su naturaleza concreta, escapan al contralor del veto suspensivo.

§ 388. *Funciones jurisdiccionales de las Asambleas.* (§ 251). Cuando la Asamblea actúa como Juez administrativo del Concejo, es indudable que sus fallos no podrán ser vetados. Las razones son obvias. Trátase del ejercicio de una función contenciosa, que provocará decisiones *concretas,* carentes de generalidad. Si el Concejo de Administración pudiera vetar estas resoluciones, transformaríase en juez y parte. Resulta absurda la idea de que la autoridad jurisdiccional de la Asamblea sobre el Concejo, pueda estar

sometida a una restricción suspensiva, — cual es el veto, — confiada a una de las partes.

Se encuentran en el mismo caso los juicios de responsabilidad política contra los concejales, en que la Asamblea Representativa es órgano acusador (art. 19 N.º 9).

§ 389. Los privilegios parlamentarios de *información* (art. 20), de *interpelación* (art. 21), y de *investigación* (art. 22), que pertenecen por derecho propio a la Asamblea Representativa, también se encuentran exentos de veto suspensivo, porque ellos constituyen también, mecanismos automáticos de contralor administrativo, de la misma naturaleza política, — aunque en sentido inverso, — que el instituto del veto.

§ 390. Tampoco son vetables las resoluciones de la *Comisión Permanente,* desde que ella no ejercita funciones legislativas, sino atribuciones moderadoras y de fiscalización, de idéntica naturaleza que las potestades similares de la Asamblea Representativa que se encuentran exceptuadas de veto. Además de estas facultades preventivas, — de vigilancia sobre el Concejo, — le corresponde a la Comisión Permanente intervenir en materia administrativa y jurisdiccional, en los mismos casos que la Asamblea (art. 32 y 34), ejercitando por último sus mismos privilegios de información, de interpelación y de investigación (art. 34). (Ver Capítulo IX).

§ 391. Expuesto lo que antecede resulta tarea fácil la de resolver, por eliminación, el radio práctico de aplicación del veto suspensivo. Son vetables, podemos decirlo, todas las demás decisiones de la Asamblea que no han sido expresamente mencionadas en los pá-

rrafos anteriores. Son ellas las funciones de naturaleza legislativa en sentido estricto, entre las que se encuentran, en rango prominente, las funciones financieras, o sea la triple potestad *impositiva* (§ 197 y sigs.), *presupuestaria* (§ 219 y sigs.) y de *contratar empréstitos* (§ 226 y sigs.). Son vetables también las demás funciones legislativas de las Asambleas, a las cuales nos hemos referido en los *Pos.* 233 a 235.

§ 392. Pero el veto suspensivo, — precedentemente analizado, — no constituye el único mecanismo automático de contralor que permite al Concejo de Administración intervenir en la actividad de la Asamblea Representativa. Hasta aquí el Concejo de Administración obra en el Gobierno local con potestades semejantes a las del Poder Ejecutivo en el orden nacional.

Pero, levantado el veto suspensivo por la Asamblea, restan al Concejo otros recursos posteriores que aumentan considerablemente sus derechos de contralor legislativo.

En la creación o modificación de impuestos, por ejemplo, levantado el veto, puede el Concejo de Administración entablar el recurso suspensivo de apelación ante el Poder Legislativo, en las condiciones previstas en el art. 79. Trátase, en verdad, de un nuevo veto, mediante el cual se desplaza al Parlamento nacional la consideración última del asunto.

Este recurso se caracteriza por ser aplicable exclusivamente al ejercicio de la potestad impositiva.

§ 393. En las demás funciones legislativas de las Asambleas, cuentan los Concejos con un recurso enérgico, cual es el de *plebiscito popular,* tanto en el caso de levantamiento del veto suspensivo, como en el caso de que la Asamblea rechace las iniciativas propias del

Concejo (art. 81). Estos recursos de plebiscito plantean interesantes problemas de democracia directa, cuyo estudio será desarrollado en el Tomo II.

III

INTERVENCIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS ASAMBLEAS

§ 394. Las Asambleas Representativas, — órganos parlamentarios del Gobierno local, — ejercen también por derecho propio, una serie de funciones de ingerencia administrativa, destinadas a contrabalancear las potestades paralelas de los Concejos de Administración. El equilibrio político de la división de poderes, surge de la armonía de estas prerrogativas inversas.

Las Asambleas, en efecto, son el órgano acusador de los concejales en todos los casos de responsabilidad política (art. 19 N.º 9). Ejercen, además, amplias funciones de información, de interpelación y de investigación, que permiten un contralor riguroso sobre la actividad administrativa.

Estos mecanismos automáticos, han sido calcados del régimen nacional. Ellos pueden ser ejercitados por la propia Asamblea, durante sus sesiones (arts. 20 a 22; § 236), así como por la Comisión Permanente durante los recesos legislativos (art. 33; § 261).

§ 395 El triple privilegio parlamentario de información, de interpelación y de investigación en el orden administrativo, no constituyen derechos ilusorios de la Legislatura, desde que ellos pueden culminar en la acción acusatoria prevista en el art. 19 N.º 9. Pueden también ser ejercitados por las Asambleas con fines puramente legislativos.

El juicio de responsabilidad política, — fuerte mecanismo automático de contralor, depositado en la Asamblea Representativa, — será estudiado en el Tomo II de esta obra.

§ 396. *El derecho de información* se encuentra consagrado en los siguientes términos: "Todo diputado departamental puede pedir al Concejo de Administración los datos e informes que estime necesario para llenar su cometido. El pedido será por escrito y por intermedio del Presidente de la Asamblea, el que lo remitirá de inmediato al Concejo. Si éste no facilitare los informes, el diputado podrá solicitarlos por medio de la Asamblea". Concuerda este precepto legal con el art. 49 de la Constitución.

El *derecho de interpelación* está establecido, a su vez, en estos términos: "La Asamblea tiene facultad, por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a su Sala al miembro del Concejo que éste indique, o al Secretario de la Corporación, para pedirle y recibir los informes que estime conveniente, ya sea para tomar sus resoluciones, o ya sea con fines de inspección o de fiscalización". (art. 21) (art. 50 de la Const.).

El *derecho de investigación,* encuéntrase reconocido del siguiente modo: "La Asamblea podrá nombrar Comisiones de Investigación para suministrar datos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones" (art. 22) (Ver art. 51 de la Const.).

§ 397. Habiendo repetido el Estatuto municipal, casi al pié de la letra, los preceptos constitucionales, nada más ilustrativa que la opinión del Dr. Martín C. Martínez, co-autor de estas disposiciones:

"Producidos esos llamados informes o investigaciones, ¿cuál puede ser el resultado del proceso legislativo?. La nueva Constitución no contiene siquiera un artículo, como el de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, confiriendo autoridad a las Cámaras para expresar la opinión de su mayoría, por medio de resoluciones o declaraciones sin fuerza de ley, sobre cualquier asunto que afecte a los intereses generales. ¿Es muy sensible esta falta? Como el voto de la Cámara no había de tener en nuestro régimen, sino ese efecto restringido, no era de gran interés evitar debates que algunas veces se han promovido en torno de esta facultad de emitir votos de simple valor moral. Aún no existiendo artículo constitucional expreso, si la Cámara lo quiere no existirá medio de impedirle que formule tales declaraciones. El derecho de formular deseos o advertencias puede fundarse en que tal facultad le está especialmente reconocida a la Comisión Permanente: "Esta Comisión velará sobre la observancia de la Constitución y de las Leyes, haciendo al Poder Ejecutivo las advertencias convenientes, bajo de responsabilidad para ante la Asamblea General" (art. 54 de la Const., y art. 31 del Estatuto). Si una Comisión, mera delegación de la Asamblea, durante su receso, tiene esta facultad, ¿cómo no la tendría la Asamblea misma, que puede formar juicios políticos?. Pudiendo acusarlos, debe tener el derecho de advertirlos y prevenir una crisis tan seria como el juicio político; y no le ha de ser forzoso debutar por la medida más grave" (1).

§ 398. "De otro interés ha sido consagrar, — continúa el Dr. Martínez, — el derecho individual de los diputados a pedir informes y el de la minoría que alcance al tercio de provocar las interpelaciones.

(1) "Ante la Nueva Constitución", págs. 621 - 622.

"El pedido de informes tendrá en adelante, en nuestro derecho parlamentario dos vías abiertas: el legislador puede pedirlos por escrito y por intermedio del Presidente de la Cámara, y si el Ejecutivo no los facilitase, el diputado los demandará por medio de la Cámara a que pertenezca.

"Este derecho es independiente de la otra vía, de antiguo consagrada por la Constitución, a cada una de las Cámaras de hacer venir a su Sala a los Ministros de Estado (en nuestro caso a los concejales), quedando ahora bien aclarado que la comparecencia puede ser no sólo para recibir informes con fines legislativos, sino también con fines de inspección o de fiscalización, esto es, para poner en claro cómo se cumplen las leyes y cómo se administra el país. La aclaración ha sido conveniente frente a las resistencias opuestas por el Ejecutivo a dar informes, so pretexto de que se trataba en el caso ocurrente de facultades que le son propias, y de la división de poderes.

"En adelante, la interpretación restrictiva no puede tener asidero entre nosotros: tanto el pedido particular de informes, como el público, apoyado por el tercio de la Cámara, puede ser para legislar o para inspeccionar o fiscalizar. Y lo mismo el nombramiento de Comisiones, con la sola diferencia de que éstas se nombrarán cuando así lo resuelva la mayoría, en tanto que el pedido de informes es derecho también de la minoría" (1).

§ 399. Las intervenciones administrativas de las Asambleas hasta aquí analizadas, concuerdan con las prerrogativas semejantes del Parlamento nacional. Pero, así como los Concejos locales ejercen facultades de contralor más enérgicas que el Poder Ejecutivo nacio-

(1) "Ante la Nueva Constitución", págs. 622-623.

nal (§ 392 y 393); las Asambleas Representativas son dueñas, en contraposición, —y por claras razones de armonía y de equilibrio político, — de potestades de ingerencia administrativa mucho más vigorosas que las del Parlamento nacional. En los § 372 y 237 y sigs. fueron estudiadas estas amplias facultades de intervención administrativa y jurisdiccional, propias de las Asambleas.

Se constata, pues, en el Gobierno local, una aplicación *sui géneris* de la fórmula de división de poderes. La intensa eficacia de los mecanismos automáticos estructurados en el Gobierno local, permite el desarrollo de un *self-contralor* estrecho, destinado a prevenir abusos.

En el orden nacional, los poderes públicos son autónomos; en el Gobierno local, en cambio, los poderes son *inter-dependientes.* Esta fórmula ha permitido al Gobierno nacional soltar las viejas ligaduras políticas, organizándose un régimen de autonomía municipal en su más amplio significado cualitativo.

§ 400. En síntesis: los mecanismos automáticos propios del Gobierno local, pueden reducirse a los siguientes puntos esquemáticos:

1.°) *Contralor de los Concejos de Administración sobre las Asambleas Representativas:*

a) Derecho de iniciativa en materia parlamentaria local.
b) Idem de veto suspensivo.
c) Idem de convocación, de promulgación y de deliberación.
d) Idem de apelación ante el Poder Legislativo en materia impositiva.

e) Idem de apelación plebiscitaria por levantamiento de vetos o desechamiento de iniciativas.

2.º) *Contralor de las Asambleas sobre los Concejos*:

a) Derechos de información, de interpelación y de investigación.
b) Juicios de responsabilidad política.
c) Competencia para la aprobación de actos administrativos.
d) Potestad jurisdiccional en los recursos de alzada por violación de derechos o lesión de intereses.

FIN DEL TOMO PRIMERO

APENDICE

LA LEY ORGANICA DE GOBIERNOS LOCALES DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1919, CONCORDADA Y ANOTADA

NOTA PRELIMINAR

La ley orgánica de Gobiernos locales fué redactada, en el año 1918, por el Ministro de Instrucción Pública, Dr. Baltasar Brum.

El procedimiento utilizado es de fácil reconstrucción. En primer término, se insertaron en su texto, convenientemente colocados e interpretados, los artículos de la Constitución referentes a los Gobiernos locales. Estos preceptos constitucionales sirvieron así, de núcleo central de la nueva ley.

Sobre esa base, fueron resueltos con rara precisión, y con criterio práctico sumamente hábil, los múltiples problemas de *organización*, de *funcionamiento* y de *atribuciones* que planteaba el nuevo régimen constitucional.

La organización del sistema bipartita de Gobierno (Asamblea y Concejo), así como los mecanismos automáticos de contralor, constituyen una verdadera adaptación de los principios constitucionales, a la naturaleza propia de los órganos locales. La Asamblea Representativa, con su Comisión Permanente y con sus privilegios o derechos parlamentarios, imita, dentro de lo posible, la organización del Parlamento nacional. Con el régimen administrativo local, ocurre algo semejante. La organización del Consejo Nacional, — órgano pluralizado, — sirvió de base para la organización de los Concejos departamentales.

A pesar de ello, la imitación no ha sido servil. Esta obra de *acomodamiento* y de reconstrucción, fué realizada sorteando innumerables inconvenientes prácticos, y, en muchos casos, superando la propia labor constitucional.

Se destaca la ley orgánica local, en efecto, por el alto sentido moral de sus disposiciones, particularmente en lo que se refiere al ejercicio de las funciones administrativas. Una serie de preceptos prohibitivos (arts. 49 a 52), — que proceden de la ley orgánica de Chile, — encuéntranse destinados a superiorizar la gestión de los administradores locales.

Los problemas de *atribuciones* fueron resueltos en la nueva ley, respetando en lo posible, la legislación vigente. Los Concejos de Administración, recogieron las atribuciones propias de las Juntas e Intendencias. Las Asambleas Representativas, además de sus facultades constitucionales, fueron dotadas de todas aquellas potestades de superintendencia, que competían antes al Poder Ejecutivo nacional sobre las corporaciones municipales.

Esta solución original, al suprimir toda función de ingerencia del Ejecutivo, desplazando sus potestades de tutela a los órganos locales, ha permitido el desarrollo intenso de la autonomía municipal en su más amplio significado cualitativo. Al mismo tiempo, la supremacía jerárquica de la Asamblea Representativa sobre la Administración local, ha contribuído al desarrollo de un régimen propio de *self - contrálor*, prestando gran flexibilidad a la fórmula de división de poderes en su aplicación municipal.

Por otra parte, este complejo problema de la *autonomía municipal*, fué hábilmente contemplado todavía, mediante una *dosificación* justa y adecuada de los recursos administrativos, cuyo estudio reservamos para el Tomo II de esta obra.

La *democratización municipal*, se consagró ampliamente en la nueva ley, siguiendo las orientaciones políticas de don José Batlle y Ordoñez. La Cámara de Representantes suprimió el recall, o derecho de revocación de los mandatarios; pero mantuvo, en cambio, el derecho de iniciativa y los diversos recursos de plebiscito popular (arts. 81 a 86), cuyos términos son reproducción textual del proyecto de Constitución redactado por el señor Batlle y Ordoñez.

En mensaje del 26 de Octubre de 1918, el Poder Ejecutivo sometió a la Asamblea General, el proyecto de ley orgánica local, redactado por el Dr. Brum.

En el mes de Octubre de 1919, fué discutido por la Cámara de Representantes. Tanto la Comisión de Constitución y Legislación, como la Cámara misma, introdujeron diversas modificaciones de detalle, pero sin alterar la economía general del proyecto primitivo.

En las sesiones del 11 y del 12 de Noviembre, el Senado de la República lo sancionó definitivamente. Se anota entonces, como particularidad resaltante en la historia fidedigna de la ley, un acuerdo celebrado entre los Senadores para no introducir modificaciones en el texto remitido por la Cámara de Representantes, con el objeto de permitir su aplicación en las elecciones de ese año.

El 13 de Noviembre de 1919, el Poder Ejecutivo publicaba y promulgaba, por primera vez, la nueva ley orgánica de Gobiernos locales. Habiéndose padecido error en el texto del art. 87, se realizó una segunda y definitiva promulgación, el día 23 de Diciembre de 1919. — El 20 de Marzo de 1924, el Poder Ejecutivo dispuso finalmente, una nueva publicación.

Por nuestra parte, insertamos a continuación el texto íntegro de la ley orgánica de Gobiernos locales, depurado de los múltiples errores que contienen, sin excepción, todas las publicaciones oficiales y privadas.

En notas correlativas, hacemos mención a los parágrafos de este Tomo donde se estudian las disposiciones legales correspondientes, a su concordancia, a su exégesis y a los principales antecedentes de la ley.

Gobierno y Administración de los Departamentos

SU REORGANIZACION Y SU FUNCIONAMIENTO

Poder Legislativo.

El Senado y Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

SECCION I

Del Gobierno y Administración interior de los Departamentos

Artículo 1.º — Cada Departamento será gobernado y administrado por una Asamblea Representativa, por uno o más Concejos de Administración, cuyo número y jurisdicción fijará la Asamblea Nacional, previo asesoramiento o a propuesta de las Asambleas Representativas respectivas.

Artículo 1.º — SUPRA: § 51, 77, 78, 80, 82, 127, 129 a 162, 169 a 178, 195, 269, 270, 346 a 349, 370 a 372.

CONCORDANCIA: art. 130 de la Const.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 878 a 882, 971, 976.

ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*. Tomo I, págs. 162, 342, 420; Tomo III, págs. 15, 20, 22, 23, 64, 68, 69, 332, 359, 422, 425, 429, 433, 435, 440, 445, 457, 473, 482; Tomo IV, págs. 490, 491, 495, 510, 511. — *Actas de la Comisión de Constitución de la Asamblea Constituyente*: págs. 57, 58, 60, 69, 81, 92, 105, 110, 112, 117, 118.

Art. 2.º — Los miembros de las Asambleas Representativas y de los Concejos de Administración serán elegidos popularmente, el último domingo de Noviembre, por el sistema del doble voto simultáneo y la representación proporcional integral, y de acuerdo con lo que establece la ley que rige las elecciones de Cámara de Representantes.

El voto se emitirá en una sola lista en la forma que prescribe el artículo 6.º de la ley de 17 de Octubre de 1907.

Art. 2.º — SUPRA: § 81, 86, 163, 180, 272.

CONCORDANCIA: arts. 130 y 132 de la Const.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 883, 884, 902, 971, 972, 994, 995, 1016, 1017.

ANTECEDENTES: Ver art. 1º.

Art. 3.º — En las elecciones a que se refiere el artículo anterior votarán las personas inscriptas en el Registro Cívico Departamental correspondiente.

Art. 3.º — SUPRA: § 180 y 272.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 972, 996, 997.

Art. 4.º — Las Asambleas Representativas Departamentales juzgarán de las elecciones de sus miembros y de las de concejales, pudiéndose apelar de los fallos ante el Senado.

Art. 4.º — SUPRA: § 24, 167, 168, 189, 191, 251, 273, 275.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 884, 972, 973, 1027 a 1029.

VIDE: *El Día* del 19 de Febrero de 1925.

Art. 5.º — Cuando para la ejecución de un acto las leyes exigen el permiso o la intervención de la autoridad administrativa competente, o simplemente de la autoridad, sin designar a ésta de otro modo, se entiende que esa autoridad es alguna de las que se organizan por esta ley, siempre que, según ésta, tenga intervención en la materia de que se trate.

Art. 5.º — CONCORDANCIA: Art. 32 de la ley orgánica de Chile. (Ver Agustín Bravo, *Ley de organización y atribuciones de las municipalidades*, pág. 294).

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 887 y 973.

SECCION II

De la Asamblea Representativa

CAPITULO I

Artículo 6.º — Cada Asamblea Representativa se compondrá, a lo menos, de un número de miembros de uno por cada dos mil habitantes, no pudiendo la Asamblea Representativa estar compuesta por menos de treinta miembros, ni por más de noventa.

Al elegirse los miembros titulares se elegirá el mismo número de suplentes.

Art. 6.º — SUPRA: § 179 y 180.
CONCORDANCIA: art. 132 de la Const.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 887, 894 y 974.
VIDE: Ley del 3 de Noviembre de 1922.

Art. 7.º — Las Asambleas Representativas se reunirán el 1.º de Enero siguiente al de su elección, a fin de proceder a su instalación, verificar los poderes de sus miembros, proceder al nombramiento de Comisión Permanente, fijar la remuneración de los miembros de los Concejos y disponer todo lo relativo al funcionamiento de éstos.

Fuera de este período preparatorio, la Asamblea funcionará todos los años desde el 1.º de Marzo hasta el 31 de Mayo, pudiendo, por el voto de dos tercios del total de sus miembros, prorrogar mes a mes su funcionamiento y por dichas dos terceras partes podrá cambiar la fecha del funcionamiento, pero no así la duración de las sesiones, que no podrán ser menos de tres meses.

Mientras la Asamblea o la Cámara de Senadores, en su caso

(art. 4.º), no se pronuncie sobre la elección de los Concejos, y entretanto no se instalen éstos, seguirán actuando los designados para el período anterior.

Art. 7.º — SUPRA: § 189, 191, 192, 240, 251, 252, 255, 256, 258, 278, 279 y 385.

CONCORDANCIA: art. 3º. Ley del 10 de Julio de 1903.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 888, 975, 997 y 998.

VIDE: Ley del 3 de Noviembre de 1922.

Art. 8.º — En los casos de muerte, incapacidad, renuncia aceptada, inhabilidad o cese de los titulares, los suplentes respectivos los reemplazarán con carácter permanente. En los demás casos, sólo reemplazarán a los titulares cuando por ausencia o inasistencia de éstos fueren convocados y mientras dure dicha ausencia o inasistencia.

Art. 8.º — SUPRA: § 181 y 276.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 891, 975, 976, 997 y 998.

Art. 9.º — El Concejo o cualquiera de los Concejos de Administración del Departamento podrán convocar extraordinariamente a la Asamblea.

Art. 9.º — SUPRA: § 187, 252 y 376.

CONCORDANCIA: art. 8.º N.º 10 Ley 18 de Diciembre de 1908.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 891 y 976.

VIDE: *Diario del Plata* del 10 de Enero de 1924 y del 6 de Junio de 1924.

Art. 10. — Los miembros de la Asamblea Representativa se denominarán diputados departamentales.

Art. 10. — SUPRA: § 257.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 892 y 976.

Art. 11. — Para ser diputado departamental se necesita estar inscripto en el Registro Cívico Permanente, ser vecino del Departamento y tener, por lo menos, veintiún años cumplidos de edad.

Art. 11. — SUPRA: § 181, 182, 191 y 274.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 892 y 976.

Art. 12. — No podrán ser diputados departamentales los empleados policiales, militares en servicio activo, los dependientes del Poder Ejecutivo que no lo sean de los entes autónomos, los dependientes de las autoridades departamentales.

Es incompatible el cargo de diputado departamental con el de diputado nacional.

Art. 12. — SUPRA: § 181, 183, 191 y 274.
CONCORDANCIA: art. 2º. Ley 10 de Julio de 1903.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 893, 976 y 977.
VIDE: *Diario del Plata* del 9 de Julio de 1924. *El Día*, 3 de Febrero de 1926.

Art. 13. — Los diputados departamentales no serán responsables por las opiniones que viertan en el desempeño de sus funciones.

Art. 13. — SUPRA: § 181 y 184.
CONCORDANCIA: art. 39 Ley 10 de Julio de 1903.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 893 y 977.
VIDE: *Diario del Plata* del 3 de Junio de 1924.

Art. 14. — Las funciones de diputados departamentales durarán tres años y las elecciones se harán conjuntamente con las elecciones nacionales.

Art. 14. — SUPRA: § 180.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 894 y 977.

Art. 15. — Las funciones de diputados departamentales serán honorarias.

Art. 15. — SUPRA: § 180 y 224.

CONCORDANCIA: art. 135 de la Const.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 894 y 977.

ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo IV, pág. 76.

VIDE: *El Día* del 2 y 5 de Agosto de 1924.

Art. 16. — La Asamblea Representativa tendrá un Presidente y dos Vicepresidentes, los que durarán un año en el ejercicio de sus cargos, pudiendo ser reelectos.

Art. 16. — SUPRA: § 191 y 385.

CONCORDANCIA: art. 6.º Ley 10 de Julio de 1903.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 894 y 977.

Art. 17. — Las sesiones de la Asamblea Representativa serán públicas siempre que ésta no resuelva otra cosa.

Art. 17. — SUPRA: § 191 y 385.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 894 y 977.

Art. 18. — Mientras la Asamblea Representativa no se dicte un Reglamento se regirá en cuanto sea aplicable para su instalación y funcionamiento, por el Reglamento de la Cámara de Representantes.

Art. 18. — SUPRA: § 185, 186, 187, 190 y 385.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.o Trim., págs. 888, 894 y 978.

VIDE: *Diario del Plata* del 10 de Enero de 1922 y del 2 de Setiembre de 1924. — *El Día*, 25 de Febrero de 1926.

CAPITULO II

Artículo 19. — A cada Asamblea Representativa compete dentro de su Departamento y en cuanto no se oponga a la Constitución ni a las leyes de la República:

Art. 19. (*proemio*). — SUPRA: § 194, 223, 233, 235 y 267.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 894.

1.º Crear impuestos por la mayoría absoluta de la Asamblea, con la sola limitación de no poder gravar el tránsito ni crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional.

Art. 19. N.º 1. — SUPRA: § 26, 34, 46, 69, 70, 82, 84, 185, 192, 195, 197 a 218, 230, 333 y 391.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 894, 895, 896, 978 y 979.
CONCORDANCIA: art. 133 de la Const.
ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo III, págs. 69, 426 y 431. — *Actas de la Comisión de Constitución de la Constituyente*, págs. 67, 115 y 116.
VIDE: Martín C. Martínez, *Ante la nueva Constitución*, pág. 681. *Diario del Plata* del 27 de Enero y 10 de Marzo de 1924, 26 y 27 de Octubre de 1926. — *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Tomo 276, pág. 336.

2.º Aprobar o reprobar, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos que presente el Concejo de Administración; establecer, de acuerdo con lo dispuesto en el número 1 de este artículo, las contribuciones necesarias para cubrirlos; su distribución; el orden de su recaudación e inversión, y suprimir, modificar o aumentar las existentes.

Art. 19. N.º 2. — SUPRA: § 34, 46, 82, 84, 185, 195, 199, 219 a 225 y 354.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 896 y 899.
CONCORDANCIA: art. 137 de la Const.
ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo III, pág. 17 y Tomo IV, págs. 77 y 333. — *Actas de la Comisión de Constitución de la Constituyente*, pág. 120. — *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Tomo 276, págs. 346 y 409.
VIDE: *Diario del Plata* del 30 de Junio de 1925.

3.º Aprobar o reprobar, en todo o en parte, las cuentas que presente el Concejo de Administración.

Art. 19. N.º 3. — SUPRA: § 195, 237, 249 y 265.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 896.
CONCORDANCIA: art. 23 Ley 10 de Julio de 1903.

4.º Resolver por mayoría absoluta de votos la contratación de empréstitos para obras públicas de interés local del Departamento, pero votando, al mismo tiempo, los ingresos permanentes necesarios para el pago de sus intereses y amortización.

Art. 19. N.º 4. — SUPRA: § 185, 192, 195, 202, 226 a 232, 328 y sigs. y 333.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 896 y 897.
VIDE: *Diario del Plata* del 19 de Noviembre de 1924.

5.º Prestar o rehusar su acuerdo al Concejo de Administración para destituir empleados municipales.

Art. 19. N.º 5. — SUPRA: § 34, 237, 240, 265, 301, 303 y 359.
CONCORDANCIA: art. 138 de la Const.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 897.
ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo III, pág. 17; Tomo IV, pág. 333. — *Actas Comisión Constitución de la Constituyente*, pág. 120. — *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Tomo 276, pág. 409.
VIDE: Martín C. Martínez, *Ante la nueva Constitución*, págs. 681, 682 y 687.

6.º Fijar el número de miembros de que se compondrá cada Concejo de Administración.

Art. 19. N.º 6. — SUPRA: § 71, 224, 240 y 271.
CONCORDANCIA: arts. 131 y 140 de la Const.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 897.
ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo IV, págs. 64, 69 y 80. *Actas Comisión Constitución de la Constituyente*, págs. 68 y 109. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Tomo 276, págs. 342, 355, 518 y 526.
VIDE: Ley 6 de Noviembre de 1922.

7.º Fijar, en las cinco primeras sesiones que celebre, la remuneración mensual que percibirán los concejales, la cual no podrá ser alterada durante el mandato de éstos.

Art. 19. N.º 7. — SUPRA: § 224, 225, 240 y 272.
CONCORDANCIA: art. 140 de la Conts.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 979
ANTECEDENTES: Ver art. 19 N.º 6.
VIDE: Ley 6 de Noviembre de 1922.

8.º Nombrar y destituir los empleados que necesite para su funcionamiento y fijar su dotación.

Art. 19. N.º 8. — SUPRA: § 186, 188, 191, 224 y 385.
CONCORDANCIA: art. 137 de la Const.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 899
ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo III, pág. 17 y Tomo IV págs. 77 y 333. — *Actas Comisión Constitución de la Constituyente*, pág. 120. — *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Tomo 276, págs. 346 y 409.

9.º Acusar ante el Senado a los concejales, cuando los dos tercios de la Asamblea acordaren la acusación en sesión secreta, siempre que para esto haya sido convocada expresamente con diez días de anticipación, indicándose el objeto de la reunión.

Art. 19. N.º 9. — SUPRA: § 25, 169, 192, 251, 286, 290, 359, 388, 394 y 395.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 899, 979 y 980.
VIDE: *Diario del Plata* del 28 y 30 de Agosto de 1929. — *La Mañana*, del 29 de Agosto de 1929.

10. Aprobar por la mayoría absoluta de la Asamblea la designación de las propiedades a expropiarse que hiciese el Concejo de Administración, siendo entendido que, a los efectos de la expropiación de los bienes para usos departamentales, la Asamblea Representativa tendrá todas las facultades que, con respecto a dichos bienes, la ley de 28 de Marzo de 1912 acordaba al Poder Ejecutivo.

Art. 19. N.º 10. — SUPRA: § 192, 237, 242 y 265.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 899.

11. Resolver en definitiva todos los actos del Concejo que por las leyes actuales son apelables ante el Poder Ejecutivo.

Art. 19. N.º 11. — SUPRA: § 185, 195, 251 y 372.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 701 y 899.
VIDE: *Diario del Plata* del 3 de Setiembre de 1923 y del 4 de Setiembre de 1925.

12. Aprobar todos los actos del Concejo que por las leyes vigentes necesitan la aprobación del Poder Ejecutivo.

Art. 19. N.º 12. — SUPRA: § 185, 237, 238, 239 y 372.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 899.

CAPITULO III

Artículo 20. — Todo diputado departamental puede pedir al Concejo de Administración los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido se hará por escrito y por intermedio del Presidente de la Asamblea, el que lo remitirá de inmediato al Concejo. Si éste no facilitare los informes, el diputado podrá solicitarlos por medio de la Asamblea.

Art. 20. — SUPRA: § 261, 289, 388 y 395 a 398.
CONCORDANCIA: art. 49 de la Const.
ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo III, págs. 94, 95, 153, 154, 188 y 358. — *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Tomo 276, pág. 347. — *Idem de la Cámara de Senadores*, Tomo 119, pág. 71.
VIDE: Baltasar Brum, *Ejecutivo Colegiado*, pág. 27. — Martín C. Martínez, *Ante la nueva Const.*, págs. 621 a 626.

Art. 21. — La Asamblea tiene facultad por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a su Sala al miembro del Concejo que éste indique, o al Secretario de la Corporación para pedirle y recibir los informes que estime convenientes, ya sea para tomar sus resoluciones o ya sea con fines de inspección o de fiscalización.

Art. 21. — SUPRA: § 192, 261, 284, 289, 388 y 395 a 398.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 707, 899, 900 y 980.

CONCORDANCIA: art. 50 de la Const.

ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo I, pág. 199; Tomo III, págs. 95, 153, 154, 188 y 357. — *Actas Comisión Constitución de la Constituyente*, págs. 28, 29 y 31.

VIDE: Martín C. Martínez, *Ante la nueva Constitución*, págs. 621 a 629. — Justino Jiménez de Aréchaga, *El Poder Ejecutivo y sus Ministros*, Tomo I, págs. 212, 219, 294, 306, 311, 335 y 347; Tomo II, pág. 208, 210, 255, 256, 258, 262, 268, 271, 274, 275, 277 y 280. — Baltasar Brum, *Ejecutivo Colegiado*, pág. 27.

Art. 22. — La Asamblea podrá nombrar Comisiones de investigación para suministrar datos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Art. 22. — SUPRA: § 261, 289, 388 y 395 a 398.

CONCORDANCIA: art. 51 de la Const.

ANTECEDENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo III, pág. 17, 95, 153, 154, 188 y 358. — *Actas Comisión Constitución de la Constituyente*, pág. 32.

VIDE: Martín C. Martínez, *Ante la nueva Const.* págs. 621 y 627. *Diario del Plata* del 22 de Enero de 1927.

CAPITULO IV

Artículo 23. — Aprobada una resolución, para su cumplimiento se usará siempre de esta fórmula: "La Asamblea Representativa de ... decreta."

Art. 23. — CONCORDANCIA: art. 69 de la Const.

ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo IV, pág. 371.

CAPITULO V

Artículo 24. — Si el Concejo de Administración, recibido un decreto de la Asamblea, no tuviese reparo que oponerle, lo avisará inmediatamente, quedando así de hecho sancionado y expedito para ser cumplido sin demora.

Art. 24. — SUPRA: § 375 y sigs. y 381.

CONCORDANCIA: art. 67 de la Const. y art. 8 Nº 2 Ley 18 de Diciembre de 1908.

Artículo 25. — Si el Concejo no devolviese el proyecto de decreto, cumplidos los cinco días que establece el artículo 54, número 4, tendrá fuerza ejecutiva y se publicará como tal, reclamándose ésto en caso omiso, por la Asamblea.

Art. 25. — SUPRA: § 187, 375 a 393.

CONCORDANCIA: art. 67 de la Const.; art. 8 Nros. 2 y 3. Ley 18 de Diciembre de 1908.

ANTECEDENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo IV, pág. 403.

Artículo 26. — Reconsiderado por la Asamblea un proyecto de decreto que hubiese sido devuelto por el Concejo de Administración con objeciones u observaciones, si aquélla lo confirmase por dos terceras partes de votos, se tendrá por su última sanción, y comunicado al Concejo de Administración, lo hará cumplir enseguida.

Art. 26. — SUPRA: § 368, 379 y 382.

CONCORDANCIA: arts. 62 y 68 de la Const.; art. 8 N.º 3. Ley 18 de Diciembre de 1908.

Artículo 27. — Si la Asamblea desaprobara el proyecto devuelto por el Concejo, quedará suprimido por entonces y no podrá ser presentado de nuevo hasta el año siguiente.

Art. 27. — SUPRA: § 379.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 980.

CONCORDANCIA: art. 63 de la Const.

VIDE: Martín C. Martínez, ob. cit., pág. 652.

Artículo 28. — En todo caso de reconsideración de un proyecto devuelto por el Concejo, las votaciones serán nominales por sí o por no, y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes como las objeciones u observaciones del Concejo se publicarán inmediatamente por la prensa.

Art. 28. — SUPRA: § 382.

CONCORDANCIA: art. 64 de la Cont.

CAPITULO VI

Artículo 29. — Mientras la Asamblea Representativa estuviese en receso, habrá una Comisión Permanente Departamental compuesta por el número de miembros que determine la Asamblea, el cual no podrá exceder de nueve ni ser menor de cinco, elegidos por el sistema de la representación proporcional integral.

Art. 29. — SUPRA: § 164, 166, 252 y sigs., 257 y 259.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 901.
CONCORDANCIA: art. 52 de la Const.
ANTECEDENTES: *Actas Comisión Constitución de la Constituyente*, pág. 26.
VIDE: Jiménez de Aréchaga, *El Poder Legislativo*, Tomo II, págs. 77 y 353. Bauzá, *Cuestiones Constitucionales*, págs. 54 y 55. *Diario del Plata* del 27 de Set. de 1925.

Artículo 30. — Al mismo tiempo que se efectúe esta elección y en igual forma se hará la de otros tantos suplentes, que entrarán a llenar sus deberes en los casos de simple inasistencia, enfermedad, muerte u otros que ocurran a los titulares.

Art. 30. — SUPRA: § 257.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 901.
CONCORDANCIA: art. 53 de la Const.

Artículo 31. — La Comisión Permanente velará sobre el cumplimiento de los decretos de la Asamblea y sobre las facultades acordadas al Concejo de Administración, haciendo a éste las advertencias convenientes al efecto, bajo la responsabilidad para ante la Asamblea Representativa.

Art. 31. — SUPRA: § 260, 261, 262, 290, 390 y 397.
CONCORDANCIA: art. 54 de la Const.
VIDE: Martín C. Martínez, ob. cit. pág. 621. — Jiménez de Aréchaga, *El Poder Ejec.*, Tomo II, págs. 130, 263, 264 y 266. — *Diario del Plata* del 27 de Set. de 1925.

Artículo 32. — Para el caso de que dichas advertencias, hechas hasta por segunda vez, no surtiesen efecto, podrá por sí sola, según

la importancia y gravedad del asunto, convocar extraordinariamente a la Asamblea Representativa.

Art. 32. — SUPRA: § 262 y 390.
CONCORDANCIA: art. 55 de la Const.
ANTECEDENTES: *Actas Comisión Constitución de la Constituyente*, pág. 25.
VIDE: Jiménez de Aréchaga, *Poder Legislativo*, Tomo II, págs. 346. Jiménez de Aréchaga, *Poder Ejecutivo*, Tomo II pág. 131 y 280.

Artículo 33. — Corresponderá también a la Comisión Permanente prestar o rehusar por mayoría absoluta de votos su consentimiento en todos los actos en que el Concejo de Administración lo necesite, con arreglo a la presente ley y la facultad concedida a la Asamblea en los arts. 20, 21 y 22.

Art. 33. — SUPRA: § 192, 255, 261, 263, 265, 289 y 390.
CONCORDANCIA: art. 56 de la Const.
ANTECEDENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo IV, pág. 403.
VIDE: Jiménez de Aréchaga, *Poder Ejec.* Tomo I, pág. 91, 92, 264 y 268. — Bauzá, ob. cit., pág. 55. — *Diario del Plata* del 10 de Enero y del 10 de Julio de 1924.

Artículo 34. — La Comisión Permanente conocerá igualmente de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de los Concejos de Administración, cuando la Asamblea Representativa esté en receso.

Art. 34. — SUPRA: § 255, 266 y 390.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 707, 981 y 1042.
VIDE: *Diario del Plata* del 27 de Set. de 1925.

SECCION III

De los Concejos de Administración

CAPITULO I

Artículo 35. — El Concejo de Administración se compondrá del número de miembros que indique la Asamblea Representativa, no pudiendo ser menos de tres ni más de siete.

Art. 35. — SUPRA: § 271.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 902 y 997.
CONCORDANCIA: art. 131 de la Const.
ANTECEDENTES: Ver art. 19 Nos. 6 y 7.
VIDE: Ley 6 de Nov. de 1922.

Artículo 36. — Los concejales durarán tres años en sus funciones.

Art. 36. — SUPRA: § 272.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 902.
CONCORDANCIA: art. 139 de la Const.
ANTECEDENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo IV, pág. 80. *Diario Sesiones Cámara de Representantes*, Tomo 276, pág. 355.

Artículo 37 .— El Concejo nombrará anualmente en la primera sesión que celebre al Presidente y Vice. El voto del concejal que presida se computará en todos los casos.

Art. 37. — SUPRA: § 281.
CONCORDANCIA: art. 4.º Ley 10 de Julio de 1903 y art. 90 de la Const.
ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo III, pág. 406.

Artículo 38. — Para ser concejal se necesita veinticinco años de edad, ser vecino del Departamento y estar inscripto en el Registro Cívico Permanente.

Art. 38. — SUPRA: § 273.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 892, 918, 1032, 1033 y 1039.

Artículo 39. — Conjuntamente con los concejales titulares se eligirá en la misma forma doble número de suplentes.

Art. 39. — SUPRA: § 276.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 1033.

Artículo 40. — El Concejo celebrará sesión pública con la mayoría de sus miembros, pudiendo declararla secreta por la mayoría de los presentes.

Art. 40. — SUPRA: § 280 y 281.

Artículo 41. — Todas las resoluciones del Concejo serán revocables por el voto de la mayoría de sus miembros.

Art. 41. — SUPRA: § 281 y 361.
CONCORDANCIA: art. 91 de la Const.
ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo III, pág. 406.

Artículo 42. — En cualquier momento se podrá poner término a una deliberación del Concejo por mayoría de votos, siempre que hubieran hablado un concejal en pro y otro en contra de la medida en discusión. La moción que se haga con ese fin no será discutida.

Art. 42. — SUPRA: § 281 y 361.
CONCORDANCIA: art. 92 de la Const.
ANTECEDENTES: *Actas de la Convención Constituyente*, Tomo III, pág. 406.
VIDE: Martín C. Martínez, ob. cit., pág. 702.

Artículo 43. — Los concejales no gozarán de licencia con remuneración por más de dos meses, prorrogables por otro más al arbitrio del Concejo; tampoco podrán obtener licencia sin remuneración por más de seis meses.

La inasistencia de un concejal a cinco sesiones consecutivas sin causa justificada, a juicio del Concejo, determinará el cese del inasistente.

En cualquier caso de inasistencia, sin previa licencia del Concejo, la Contaduría Departamental descontará de oficio y bajo su responsabilidad el importe proporcional de la remuneración correspondiente.

Art. 43. — SUPRA: § 280 y 287.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 707, y 919.

CONCORDANCIA: art. 93 de la Const.

ANTECEDENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo III, pág. 406.

Artículo 44. — Cuando se conceda licencia a un concejal por más de quince días, o se produzca por cualquier motivo una vacante definitiva o temporal, se convocará al suplente respectivo del mismo partido.

El suplente percibirá en todos los casos igual remuneración que el titular.

Art. 44. — SUPRA: § 276.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 707, 923, 1026 y 1033.

CONCORDANCIA: art. 94 de la Const.

ANTECEDENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo III, pág. 406. *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, Tomo 276, pág. 396 y Tomo 277, pág. 56.

VIDE: *El Día* del 14 y del 22 de Enero de 1927. *La Mañana* del 17 de Enero de 1927.

Artículo 45. — El cargo de concejal suplente es compatible con el de miembro de la Asamblea Representativa Departamental. El miembro de esta Asamblea que pasara a integrar el Concejo, quedará entretanto suspenso en sus funciones de diputado departamental.

Art. 45. — SUPRA: § 183 y 274.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 1033.

CONCORDANCIA: art. 104 de la Const.

ANTECENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo IV, págs. 356, 358, 363 y 475. *Actas Comisión Const. de la Constituyente*, pág. 118. — *Diario Sesiones Cámara de Representantes*, Tomo 300, págs. 278 y 283, — y Tomo 276, pág. 396.

VIDE: Martín C. Martínez, ob. cit., pág. 718. *Diario del Plata* del 12 de Marzo de 1927.

Artículo 46. — El Concejo se gobernará interiormente por el Reglamento que él se dicte, y mientras eso no ocurra, por el del Consejo Nacional en lo que fuere aplicable.

Art. 46. — SUPRA: § 277, 278 y 361.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 919 y 1033.

CONCORDANCIA: art. 95 de la Const.

ANTECEDENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo III, pág. 406. *Diario Sesiones Cámara Representantes*, Tomo 276, pág. 396. — *Idem Cámara Senadores*, Tomo 119, pág. 79.

VIDE: Reglamento interno del Consejo N. de Adm. en *Colección Legislativa* de 1919 (Tomo 44), pág. 408.

Artículo 47. — El Presidente presidirá las sesiones, firmará con el Secretario las resoluciones del Concejo, al que representará, y tendrá las demás funciones que le acordare el Reglamento interno.

Art. 47. — SUPRA: § 281, 275, 283, 284, 295 y 361.

CONCORDANCIA: art. 96 de la Const.

ANTECEDENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo III, págs. 16, 406 y 407.

Artículo 48. — Los concejales podrán asistir a las sesiones de la Asamblea Representativa y tendrán voz en ella, pero no voto.

Art. 48. — SUPRA: § 376.

CONCORDANCIA: art. 103 de la Const. y art. 8 N.º 15 Ley 18 de Diciembre de 1908.

ANTECEDENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo IV, págs. 356 y 363. — Actas Comisión Const. de la Constituyente, pág. 118.

VIDE: Martín C. Martínez, ob. cit., págs. 712 y 715. Vedia y Mitre, El Gob. del Uruguay, pág. 191. *El Día* del 18 de Junio de 1923 y del 4 de Enero de 1924.

Artículo 49. — Ningún concejal podrá estar presente en la discusión y votación de asuntos en que él o sus parientes, hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, estuvieran interesados.

Art. 49. — SUPRA: § 282.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 707, 919 y 1034.

CONCORDANCIA: art. 20 de la Ley de Organización y atribuciones de las Municipalidades (Chile). — Agustín Bravo, ob. cit., pág. 146.

Artículo 50. — Los concejales y empleados del Concejo no podrán contratar con el Concejo ni ser cesionarios o fiadores ante él sin autorización acordada por dos tercios de votos de la Asamblea Representativa.

Es absolutamente nulo todo acto o contrato en que se contravenga esta disposición y el que la infringiere responderá de los perjuicios resultantes.

Cuando algún concejal tenga que tramitar asunto propio o defender sus derechos lesionados, deberá hacerlo por medio de apoderado, cumplirse lo dispuesto en el artículo anterior e integrarse el Concejo con el suplente respectivo para considerar esos asuntos.

Art. 50. — SUPRA: § 192, 243, 263, 265, 276 y 282.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 707, 919 a 923, 997 y 1034.

CONCORDANCIA: art. 66 de la ley cit. de las Municipalidades Chilenas. Ver Agustín Bravo, ob. cit., pág. 415.

Artículo 51. — El Contador, o quien haga sus veces, reclamará por escrito ante el Concejo, de todo libramiento u orden de pago que considere ilegal o que no sea conforme al presupuesto.

Si el Concejo reiterara la orden y la Contaduría insistiera en que ella es improcedente, se abstendrá de cumplirla y dará cuen-

ta de inmediato a la Asamblea Representativa o a la Comisión Permanente, para la resolución que corresponda.

Art. 51. — SUPRA: § 251, 263, 266, 275, 283 y 285.

CONCORDANCIA: art. 75 de la ley cit. de las Municipalidades Chilenas. Ver Agustín Bravo, ob. cit., pág. 428.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 707 923 y 1034.

Artículo 52. — El gasto ilegal hace responsables solidariamente a los concejales que lo acordaren y al Contador que intervenga en el pago, contraviniendo la disposición del artículo precedente.

De la misma manera se hará efectiva la responsabilidad de los que concurran a calificar una fianza a favor de los intereses departamentales, si al tiempo de admitirla el fiador fuere notoriamente incapaz o insolvente.

Art. 52. — SUPRA: § 286 y 290.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 923 y 1034.

CONCORDANCIA: art. 25 Ley 10 de Julio de 1903, y art. 76 de la ley cit. de las Municipalidades Chilenas. — Ver Agustín Bravo, ob. cit., pág. 429.

Artículo 53. — Los libros de actas y demás documentos de los Concejos son instrumentos públicos y solemnes, si para su expedición se hubiere llenado las formalidades reglamentarias. Ninguna ordenanza, ningún Reglamento, y, en general, ninguna resolución de los Concejos será válida si no consta en el acta de la sesión en que haya sido adoptada. Se exceptúan las medidas y resoluciones urgentes y demás que esté facultado para hacer cumplir el Presidente del Concejo, de acuerdo con los reglamentos y ordenanzas vigentes.

Art. 53. — SUPRA: § 275, 283 y 284.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 923 y 1034.

CONCORDANCIA: art. 35 del Reglamento orgánico de la Junta de Montevideo del 4 de Diciembre de 1891; art. 45 Ley 10 de Julio de 1903; art. 47 Ley 20 Diciembre 1909.

CAPITULO II

Artículo 54. — Compete al Concejo de Administración:

Art. 54 (*proemio*). — SUPRA: § 194, 223, 233, 291, 292, 297, 298, 299, 362 y 368.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 923.

1.º Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y las resoluciones de la Asamblea Representativa Departamental.

Art. 54. N.º 1. — SUPRA: § 291 y 293 y sigs.
CONCORDANCIA: art. 8.º N.º 1.º de Ley 18 de Dic. de 1908.

2.º Ejercer la superintendencia de las oficinas de su dependencia, nombrar sus empleados establecer su disciplina y suspenderlos en el ejercicio de sus funciones sin goce de sueldo por períodos que, en su conjunto, no pasen de dos meses por año para cada empleado.

Art. 54 N.º 2.º — SUPRA: § 301 a 304, 361 y 368.
CONCORDANCIA: arts. 137 y 138 de la Const.; art. 8.º Nros. 4, 5 y 16. Ley 18 de Diciembre de 1908 y art. 10 y 11 Ley 10 de Julio de 1903.
ANTECEDENTES: Ver art. 19 N.º 8º.

3.º Destituir a sus empleados por ineptitud, omisión o delito; en los dos primeros casos con acuerdo de la Asamblea Representativa, pudiendo suspenderlos de inmediato; y en el último, pasando después el expediente a la justicia para que aquéllos sean juzgados legalmente.

Art. 54 N.º 3. — SUPRA: § 34, 237, 240, 265, 286, 303, 359 y 368.
CONCORDANCIA: art. 138 de la Const.; art. 11 Ley 10 de Julio de 1903 y art. 8.º N.º 7 del Reglamento 4 de Diciembre de 1891.
ANTECEDENTES: Ver art. 19 Nº. 5º.
VIDE: *Diario del Plata* del 13 de Junio de 1924, del 21 de Agosto y del 11 de Diciembre de 1925.

4.º Presentar proyectos de decretos a la Asamblea Representativa y hacer observaciones a los que ella sancione dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se le haya hecho saber la aprobación.

Art. 54 N.º 4. — SUPRA: § 187, 368 y 375 a 393.

CONCORDANCIA: art. 8.º N.º 9 Ley 18 de Diciembre de 1908; art. 79 Nos. 8.º y 9.º y art. 97 de la Constitución.

ANTECEDENTE: *Actas Convención Constituyente,* Tomo III, págs. 471 y 472. — *Actas Comisión Const. de la Constituyente,* pág. 46.

VIDE: Jiménez de Aréchaga, *El Poder Ejecutivo,* Tomo I, pág. 181 y Tomo II, págs. 214. — Bauzá ob. cit., pág. 471. — *El Día* del 4 de Enero de 1924. — *Diario del Plata* del 13 de Julio de 1924 y del 11 de Diciembre de 1925.

5.º Preparar anualmente el Presupuesto dentro de los recursos de que disponga y someterlo a la aprobación de la Asamblea Representativa cuando ésta empiece sus sesiones, quedando vigente el anterior mientras no se sancione el nuevo.

Art. 54 N.º 5. — SUPRA: § 219 y sigs. y 368.

CONCORDANCIA: art. 12 N.º 28 Ley 10 de Julio de 1903; art. 8º Nº 6.º Ley 10 de Diciembre de 1908 y art. 97 de la Const.

6.º Nombrar Concejos Auxiliares honorarios, fijando el número de sus miembros, en donde lo requieran las necesidades locales.

Art. 54 N.º 6. — SUPRA: § 164, 165, 350 y 354.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial,* 1919 4.º Trim., págs. 898 y 924.

CONCORDANCIA: arts. 9 y 27 Ley 10 Julio de 1903; art. 8.º N.º 9. Reglamento 4 de Diciembre de 1891.

7.º Celebrar contratos sobre la administración de las propiedades inmuebles, arrendamientos y utilización de bienes departamentales, o confiados a los Concejos, requiriéndose la aprobación de la Asamblea Representativa, si el contrato tuviese una duración más larga que la del Concejo.

Art. 54 N.º 7. — SUPRA: § 234, 243, 265, 315 y sigs., 322.

CONCORDANCIA: art. 8.º N.º 13 Ley 18 de Diciembre de 1908. Art. 46 N.º 5 Ley 20 de Dic. de 1909.

8.º Transigir en los asuntos que no excedan de dos mil pesos, previa intervención del Fiscal, y en los de mayor cantidad con la autorización de la Asamblea Representativa.

Art. 54 N.º 8. — SUPRA: § 243 y 265.
CONCORDANCIA: art. 46 Ley 20 de Diciembre de 1909.

9.º Tomar en consideración y resolver dentro de los sesenta días de presentada la iniciativa que sobre asunto de interés local tome el veinticinco por ciento de los inscriptos en la localidad.

Art. 54 N.º 9. — SUPRA: § 144 y 300.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919 4.º Trim., pág. 924.
CONCORDANCIA: art. 141 de la Const.
ANTECEDENTE: *Actas Convención Constituyente*, Tomo IV, págs. 80, 81 y 334. — *Actas Comisión Const. de la Constituyente*, págs. 66 y 119. — *Diario Sesiones Cámara de Representantes*, Tomo 276, pág. 410.

10. Requerir el apoyo de la policía para el cumplimiento de sus gestiones.

Art. 54. N.º 10. — SUPRA: § 295.
CONCORDANCIA: art. 142 de la Const. Art. 7.º N.º 2. Ley de 10 de Julio de 1903.
ANTECEDENTES: *Actas Convención Constituyente*, Tomo IV, pág. 80.

11. Suministrar a los Poderes Públicos todos los informes que le soliciten.

Art. 54 N.º 11. — SUPRA: § 289.

12. Velar por la instrucción primaria:
   A) Nombrando al Presidente y demás miembros de la Comisión Departamental de Instrucción Primaria, con arreglo a las leyes vigentes.
   B) Inspeccionando cuando lo juzgue oportuno las escuelas privadas y públicas del Departamento.
   C) Representando ante el Consejo de Instrucción Primaria y Normal y ante los Poderes Públicos las necesidades de las escuelas y cuanto pueda contribuir a propagarlas y mejorarlas.
   D) Cuidando por la conservación de los edificios escolares, a fin de que las escuelas puedan funcionar en condiciones de seguridad e higiene.

E) Reclamando ante el Consejo de Instrucción Primaria y Normal el fiel cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y programas sobre educación e instrucción primaria en caso de violación u omisión, con apelación ante el Consejo Nacional y sin perjuicio de lo dispuesto en el subinciso anterior.

Las atribuciones de los subincisos B, C, D y E, podrá también ejercerlas con relación a los Liceos Departamentales, formulando las observaciones y deduciendo los recursos ante las autoridades competentes, según las leyes de organización universitaria.

Art. 54 N.º 12. — SUPRA: § 298, 302 y 306.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919 4.º Trim., págs. 925 a 928 y 1037.

CONCORDANCIA: art. 8º del Reglamento del 4 de Diciembre de 1891 y art. 12 N.º 3 Ley 10 de Julio de 1903.

VIDE: Demicheli, *Los Entes Autónomos*, § 235 a 237.

13. Velar por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del Departamento:
    A) Ejercitando la acción a que se refiere el art. 158 del Código de Procedimiento Civil en su inciso 1º, parte final.
    B) Reclamando ante los Poderes Públicos la observancia de las leyes tutelares de aquellos derechos.
    C) Prestando especialmente su apoyo a los ciudadanos que fueran obligados a prestar servicio en el Ejército, fuera de los casos previstos por las leyes.
    D) Designar los ciudadanos que han de componer el jurado para las causas comunes del fuero criminal y para las de imprenta, con sujeción a las leyes de la materia.
    E) Calificando los ciudadanos para el servicio de la guardia nacional, según lo disponga la ley especial o el Código Militar.

Art. 54 N.º 13. — SUPRA: § 298, 302, 307 y 308 y sigts.

CONCORDANCIA: art. 8 Reglamento del 4 de Diciembre de 1891 art. 12 N.º 4 Ley 10 Julio de 1903, y art. 8 N.º 3 Ley 18 Dic. de 1908.

14. Adoptar medidas y precauciones tendientes a evitar inundaciones, incendios y derrumbes.

Art. 54 N.º 14. — SUPRA: § 295, 297, 307 y 331.
CONCORDANCIA: art. 12 N°. 5 Ley 10 Julio de 1903.

15. Fiscalizar la fiel observancia del sistema legal de pesas y medidas.

Art. 54 N.º 15. — SUPRA: § 295 y 297.
CONCORDANCIA: art. 9.º N.º 1. Reglamento 4 Dic. de 1891; art. 12 N.º 6 Ley 10 de Julio de 1903; arts. 790 del Cód. Rural; Ley del 2 de Octubre de 1894; Ley 3 de Nov. de 1866 arts. 12 y sigs.

16. Conservar, cuidar y reglamentar las servidumbres constituídas en beneficio de los pueblos y de los bienes de que esté en posesión la comunidad.

Art. 54 N.º 16. — SUPRA: § 323.
CONCORDANCIA: art. 9 N.º 12 Reglamento 4 de Dic. de 1891; art, 12 N.º 7 Ley 10 Julio de 1903; arts. 283 y sigs. del Código Rural.

17. Administrar las propiedades del Departamento y las que le fueren cedidas para su servicio, proveyendo a su conservación y mejora, así como a la de todos los establecimientos y obras departamentales.

Art. 54 N.º 17. — SUPRA: § 315 y sigs. 324.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial,* 1919 4.º Trim., págs. 925 y 928.
CONCORDANCIA: art. 8.º N.º 7. Reglamento 4 de Dic. de 1891 y art. 12 N.º 8 Ley 10 de Julio de 1903.

18. Velar por la conservación de las playas marítimas y fluviales:
   A) Prohibiendo la extracción de arenas dentro del límite que juzguen necesario para la defensa de los terrenos ribereños.
   B) Haciendo o disponiendo que se hagan plantaciones destinadas a defender los terrenos de la invasión de las arenas y sanear las playas.

Art. 54 N.º 18. — SUPRA: § 320, 324, 326 y 331.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 9 Ley 10 de Julio de 1903.

19. Aceptar herencias, legados y donaciones. Si las herencias legados y donaciones fueran condicionales, modales u onerosas, el Concejo las aceptará o repudiará según lo estime conveniente, previa audiencia del Ministerio Público y acuerdo de la Asamblea Representativa. La aceptación de herencia se hará en todo caso bajo beneficio de inventario.

Art. 54 N.º 19. — SUPRA: § 169, 234, 243 y 265.
CONCORDANCIA: art. 8.º N.º 8. Reglamento 4 Dic. de 1891 y art. 12 N.º 10 Ley 10 Julio de 1903.

20. Decretar la formación y ejecución del censo departamental, que deberá levantarse cada diez años, a lo menos; organizar y publicar la estadística departamental; formar los empadronamientos de contribuyentes y los catastros, según convengan a las necesidades de la Administración y al mejor asiento, distribución y percepción de los impuestos departamentales.

Art. 54 N.º 20. — SUPRA: § 297.
CONCORDANCIA: art. 8.º N.º 10 Reglamento 4 Dic. de 1891; art. 12 N.º 11 Ley 10 de Julio de 1903; art. 14 del Código Rural.

21. Otorgar concesiones de tranvías, con sujeción a las leyes, con aprobación de la Asamblea Representativa.

Art. 54 N.º 21: SUPRA: § 237, 245 a 248, 265 y 331.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: Ver art. 54 N.º 22.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 12 Ley 10 Julio de 1903 y art. 48 N.º 6 Ley 20 Dic. de 1909.
VIDE: *El Día* del 22 al 26 de Enero de 1922.

22. Autorizar en la misma forma del inciso anterior el establecimiento de teléfonos, alumbrado eléctrico, de gas y de cualquier otra luz, aguas corrientes y cloacas, o caños maestros, previa intervención de las oficinas técnicas que correspondan.

La intervención de las oficinas técnicas y la sanción de la Asamblea, a que se refieren los apartados anteriores, no son necesarios para la autorización de alumbrado cuando en éste no se emplee generador central.

Art. 54 N.º 22. — SUPRA: § 237, 245 a 248, 265 y 331.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919 4.º Trim., págs. 995, 996 y 1037.

CONCORDANCIA: art. 9.º N.º 6 Reglamento 4 Dic. de 1891; art. 12 N.º 13 Ley 10 de Julio de 1903 y art. 48 N.º 6 Ley 20 Dic. de 1909.

VIDE: *La Razón* del 30 de Abril de 1925.

23. Ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblaciones, sin perjuicio de la superintendencia de las autoridades nacionales que correspondan y de acuerdo con las leyes que rigen la materia, siendo de su cargo:

A) La adopción de medidas y disposiciones tendientes a evitar las epidemias, disminuir sus estragos y evitar y remover sus causas.

B) La desinfección del suelo, del aire, de las aguas y de las ropas de uso.

C) La vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas de los ríos y fuentes.

D) La limpieza de las calles y de todos los sitios de uso público.

E) La extracción de basuras domiciliarias y su traslación a puntos convenientes o incineración.

F) La reglamentación e inspección periódica o permanente de las casas de inquilinato, pudiendo determinar la capacidad de las habitaciones y patios, número de sus habitantes y servicio interior de limpieza; de los establecimientos calificados de incómodos, peligrosos o insalubres, pudiendo ordenar su remoción, siempre que no sean cumplidas las condiciones que se establezcan para su funcionamiento, o que éste fuere incompatible con la seguridad o la salubridad pública; de los establecimientos de uso público, aunque pertenezcan a particulares, como ser:

mercados, mataderos, fondas, hoteles, cafés, casas de baño, teatros, circos, etc.

G) La inspección y el análisis de toda clase de substancias alimenticias y bebidas, con la facultad para prohibir el expendio y consumo de las que se reputen o resulten nocivas a la salud, y para imponer multas dentro de los términos señalados por esta ley.

H) La inspección veterinaria y adopción de las medidas que juzguen necesarias para garantía de la salud pública.

I) La propagación de la vacuna y la ejecución de toda otra medida preventiva o profiláctica que impongan las leyes o que dicten el Poder Ejecutivo o las autoridades competentes.

J) La iniciativa o propaganda para el establecimiento de baños y lavaderos públicos, reglamentándolos en la forma más conveniente.

Art. 54 N.º 23. — SUPRA: § 325 y 331.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919 4.º Trim., págs. 928 a 930.

CONCORDANCIA: art. 9.º Nros. 14 a 24 Reglamento 4 Diciembre de 1891; art. 12 N.º 14 Ley 10 Julio de 1903; art. 8 N.º 23 Ley 18 Dic. de 1908; arts. 180 y sigs. y 749 y sigs. del Código Rural.

24. Organizar y cuidar la vialidad pública, siendo de su cargo:

A) Dictar reglas para el trazado, nivelación y delineación de las calles y caminos vecinales y departamentales y velar por el respeto de la servidumbre de alineación, según los planos y trazados vigentes o que se adopten en lo sucesivo.

B) Resolver los conflictos entre la propiedad privada y las exigencias del servicio público en todo lo relativo a las vías de comunicación, de acuerdo con las leyes vigentes.

C) Decidir todas las cuestiones relativas a caminos departamentales y vecinales, oyendo previamente a las oficinas técnicas y con apelación ante la Asamblea Representativa.

D) Proveer el alumbrado, pavimentación ó arreglo de todas las vías indicadas y de las plazas y paseos, según las necesidades y recursos locales.

E) Reglamentar el tránsito y consentir el estacionamiento de vehículos en los sitios de uso público, pudiendo fijarles una tarifa de servicio.

F) Determinar la nomenclatura de las calles, caminos, plazas y paseos.

Para cambiar su nombre y la numeración de las puertas, y cuando se pretendiere dar nombres de personas no podrá hacerse sin la autorización de la Asamblea Representativa acordada por tres quintos de votos.

G) Entender en todo lo relativo a puentes, balsas, canales o calzadas con sujeción a la ley.

H) Aplicar especial atención al ejercicio de las facultades que en materia de caminos y sendas de paso atribuye a las autoridades municipales el Código Rural.

Art. 54 N.º 24. — SUPRA: § 192, 203, 237, 250, 263, 265, 315 y sigs., 320, 321, 325 a 327 y 331.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial,* 1919 4.º Trim., págs. 931, 932, 936 y 1036.

CONCORDANCIA: art. 9.º Nros. 7 a 10 Reglamento Dic. 4 de 1891; art. 12 N.º 15 Ley 10 Julio de 1903; arts. 7.º y 9.º Ley 4 de Diciembre de 1889; arts. 596 y sigs. y 684 y sigs. del Cód. Rural.

VIDE: Diario del Plata del 3 y 4 de Setiembre de 1925. *Imparcial* año 1927, N.º 1076.

25. Dictar reglas para la edificación particular en los centros urbanos, siendo de su cargo:

A) Ejercer igualmente las facultades que sobre construcción de cercos y veredas acuerdan las leyes vigentes a las autoridades municipales.

B) Intervenir especialmente en la construcción de los teatros y demás casas de diversión, así como en la de las casas de inquilinato y de todo edificio destinado a contener aglomeración de personas.

Art. 54 N.º 25. — SUPRA: § 297.
CONCORDANCIA: art. 9.º Nros. 2 y 3 Reglamento 4 Dic. de 1891; art. 12 N.º 16 Ley 10 Julio 1903.

26. Entender en la construcción y manejos de muelles y pescantes e intervenir en su administración.

Art. 54. N.º 26. — SUPRA: § 320 y 327.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 17 Ley 10 Julio de 1903.

27. Crear y sostener según las necesidades y recursos, laboratorios municipales, químicos y bacteriológicos y otras oficinas técnicas.

Art. 54 N.º 27. — SUPRA: § 297 y 331.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 18 Ley 10 Julio 1903.

28. Establecer, reglamentar, suprimir y trasladar cementerios o crematorios en los dos últimos casos, previo dictamen del Consejo de Higiene y Ministerio Fiscal, siendo de su cargo:
A) La enajenación de locales y sepulturas.
B) La colocación y cuidado de los monumentos.
C) La adopción de medidas generales o especiales para asegurar el orden y respeto.

Art. 54 N.º 28. — SUPRA: § 297 y 331.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919 4.º Trim., págs. 933 y 937.
CONCORDANCIA: art. 9.º Nros. 25 a 31 Reglamento 4 Dic. 1891; art. 12 N.º 19 Ley 10 Julio de 1903.

29. Ordenar la inscripción de defunciones en el caso de no poder obtener certificado médico.

Art. 54 N.º 29. — SUPRA: § 297.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 20 Ley 10 Julio 1903.

30. Entender en todo lo concerniente a abasto, tabladas, plazas de frutos y mercados, siendo de su cargo:

A) Reglamentar el consumo y abasto para las poblaciones y para los buques surtos en los puertos.

B) Establecer, suprimir o trasladar tabladas, corrales de abasto, mataderos y plazas de frutos y cuidar de su régimen administrativo, de conformidad con el Código Rural y con las disposiciones complementarias que el mismo Concejo dictare.

C) Establecer, suprimir o trasladar mercados, señalar a los existentes, o a los que en adelante se establezcan, el radio dentro del cual no será permitida la venta de artículos similares; fijar las tarifas de arriendo de los puestos dentro de los mercados y la de los derechos que deben pagar los puestos citados fuera de ellos. Esta disposición sólo es aplicable a los mercados de propiedad pública. En los de propiedad particular, la intervención del Concejo se limitará a la inspección y reglamentación higiénica y a las que le concientan las respectivas concesiones.

Art. 54 N.º 30. — SUPRA: § 203, 297 y 331.

CONCORDANCIA: art. 9.º Nros. 32 a 35 Reglamento 4 Diciembre 1891; art. 12 N.º 21 Ley 10 Julio 1903; Ley 11 Enero 1912; arts. 169 y sigs. del Cód. Rural.

VIDE: Demicheli, *Los Entes Autónomos*, § 223 y sigs. *El Día* del 16 de Junio de 1926. — *Diario del Plata*, 4 y 23 de Febrero de 1926.

31. Prohibir la exhibición de objetos, figuras o libros obscenos y estimular el celo de la policía para la clausura de las casas de juegos prohibidos.

Art. 54 N.º 31. — SUPRA: § 295 y 297.

CONCORDANCIA: art. 12 N.º 22 Ley 10 Julio 1903.

32. Autorizar rifas.

Art. 54 N.º 32. — CONCORDANCIA: art. 12 N.º 23 Ley 10 Julio 1903; Leyes de la Asistencia Pública Nacional del 7 Noviembre 1910, 9 Agosto 1916 y 14 Junio 1917; arts. 778 y sigs. del Cód. Rural.

33. Cooperar a la celebración de las fiestas y solemnidades que la ley consagre.

Art. 54. N.º 33. — CONCORDANCIA: art. 12 N.º 23 Ley 10 Julio 1903.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919 4.º Trim., pág. 933.

34. Asegurar la ejecución de las ordenanzas, reglamentos y resoluciones, con imposición de multas cuyo máximum no podrá exceder de cien pesos en el Departamento de Montevideo, ni de veinte en los otros.

Art. 54 N.º 34. — SUPRA: § 296 y 364.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919 4.º Trim., págs. 933 y 1036.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 26 Ley 10 Julio 1903 y art. 8.º N.º 12 Ley 18 Dic. 1908.
VIDE: Diario del Plata del 10 y 27 de Mayo de 1926.

35. Hacer efectivas las multas de que habla el inciso anterior.

Art. 54 N.º 35. — SUPRA: § 296 y 364.
DISCUSÓN LEGISLATIVA: Ver art. 54 N.º 34.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 27 Ley 10 Julio 1903 y art. 8.º N.º 12 Ley 18 Dic. 1908.
VIDE: *Diario del Plata* 27 Mayo de 1926.

36. Votar gastos extraordinarios en casos urgentes, y sin perjuicio del pago puntual del presupuesto.

Esa resolución será inmediatamente comunicada a la Asamblea Representativa o a la Comisión Permanente Departamental para los efectos de la rendición de cuentas, y los gastos votados no podrán exceder anualmente de veinte mil pesos en Montevideo, ni de la séptima parte de sus rentas respectivas en los demás Departamentos.

Art. 54 N.º 36. — SUPRA: § 221, 288 y 333.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 29 Ley 10 Julio 1903.

37. Llenar, respecto de las obras legalmente autorizadas, las formalidades de las expropiaciones que dichas obras requieran con sujeción a las leyes que rijan dicha materia.

Art. 54 N.º 37. — SUPRA: § 237, 242, 265, 307 y 328.
CONCORDANCIA: art. 9.º N.º 5 Reglamento Dic. 4 de 1891; art. 12 N.º 30 Ley. 10 Julió 1903.

38. Designar las propiedades a expropiarse para obras departamentales, debiendo someterse esa designación a la aprobación de la Asamblea Representativa.

Art. 54 N.º 38. — SUPRA: § 237, 242, 265 y 328.

39. Ejercer todas las demás facultades que las leyes vigentes acordaban a las Intendencias Municipales, o las Juntas Económico - Administrativas, así como las facultades que les acuerden las leyes o los decretos de la Asamblea Representativa.

Art. 54 N.º 39. — CONCORDANCIA: Art. 12 N.º 31 Ley Julio 10 de 1903.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 933

40. Ejercer, con excepción del Concejo de Montevideo, todo lo concerniente a la inspección y fiscalización de la Asistencia Pública, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la Asistencia Pública Nacional.

Art. 54 N.º 40. — SUPRA: § 297 y 298.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 933 y 934.
CONCORDANCIA: art. 13 Ley Julio 10 de 1903.
VIDE: Demicheli, *Los Entes Autónomos* § 230 a 234.

41. Ejecutar obras, llenando el requisito previo de la licitación pública cuando su importe exceda de quinientos pesos en Montevideo, y de doscientos en los demás Departamentos, y que no hayan de efectuarse con el personal o elementos a su cargo, pudiendo prescindir de esa formalidad:

A) En caso de urgencia y cuando por circunstancias imprevistas no pueda esperarse el tiempo que requiere la licitación.

B) Cuando, sacadas hasta por segunda vez a licitación, no se hubiera recibido ofertas, o éstas no fueran admisibles.

C) Cuando, tratándose de obras de ciencia o arte, su ejecución no pudiera confiarse sino a artistas o personas de competencia especial.

D) Cuando se trate de objeto cuya fabricación pertenece exclusivamente a personas favorecidas con privilegios de invención.

Art. 54 N.º 41. — SUPRA: § 315 y sigs., 320, 328, 329, 330 y 332.

CONCORDANCIA: art. 9.º N.º 4 y art. 34 Reglamento 4 Dic. 1891; art. 14 Ley 10 Julio 1903.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919 4.º Trim., págs. 896, 935 y 998.

42. Determinar y hacer ejecutar las obras de vialidad del Departamento, con sujeción a las siguientes reglas:

A) Elevarán el plan de obras a realizar durante el año a la aprobación de la Asamblea Representativa.

B) Para la preparación de los proyectos, estudios y presupuestos de estas obras se asesorarán de la Inspección Técnica Municipal.

C) Aprobados los proyectos por la Asamblea Representativa o por la Comisión Permanente, o si ésta no se expediese durante el tiempo en que estuviese sesionando, las obras serán sacadas a licitación por el Concejo.

D) Podrán prescindir de las formalidades establecidas en los subincisos que anteceden, en los casos de composturas de carácter urgente, declaradas tales por la mayoría absoluta de votos del Concejo, y sin perjuicio de dar cuenta inmediatamente a la Asamblea Representativa o Comisión Permanente.

E) Podrán prescindir también de la licitación cuando las obras de vialidad se encuentren en algunos de los casos previstos por el número 41 de este artículo.

F) La inspección, y en su caso, la dirección de las obras, se

efectuará por medio de las Inspecciones Técnicas Municipales.

G) Los Concejos elevarán al Ministerio de Obras Públicas, en el mes de Diciembre de cada año, una Memoria descriptiva de los trabajos ejecutados, debiendo expresarse en ella:

1.º Si los trabajos se han sacado a licitación pública, o de qué otra manera se han realizado.

2.º Dimensiones en cada obra y materiales empleados.

3.º Precios pagados por la medida de trabajo ejecutado.

4.º Precio total de cada obra.

5.º Producido de las rentas aplicadas a vialidad. Dicha Memoria comprenderá los trabajos ejecutados o mandados ejecutar por los Concejos Auxiliares.

Art. 54 N.º 42. — SUPRA: § 237, 250, 263, 265, 289, 315 y sigs., 320, 325, 328, 331 y 332.

CONCORDANCIA: art. 15 Ley 10 Julio 1903.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial,* 1919 4.º Trim., pág. 935.

43. Gestionar ante toda autoridad los asuntos de su competencia por medio de su Presidente o de la persona a quien otorguen poder. Excepto el Concejo de Montevideo, los Departamentales, cuando se trate de sus bienes y derechos, serán citados o emplazados en la persona del Ministerio Fiscal, y si se tratare de iniciar acciones judiciales serán también representados por el mismo Ministerio. Podrán igualmente dirigirse a cualquier autoridad o Poder del Estado solicitando el cumplimiento de sus resoluciones.

Art. 54 N.º 43. — SUPRA: § 169, 281, 295, 306, 307, 312 y sigs.

CONCORDANCIA: art. 16 Ley 10 Julio 1903.

VIDE: *Diario del Plata* del 26 de Octubre de 1923, 11 de Junio de 1925 y 26 Abril de 1927.

44. Pasar anualmente al Consejo Nacional una Memoria que comprenda los trabajos y proyectos de cada una de sus reparticiones, con la recopilación de las disposiciones más im-

portantes que hubiesen dictado. Dichas Memorias serán incorporadas a la que el Consejo Nacional debe presentar a la Asamblea General.

Art. 54 N.º 44. — SUPRA: § 289.
CONCORDANCIA: art. 17 Ley 10 Julio 1903 y art. 8 N.º 7 Ley 18 Diciembre 1908.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919 4.º Trim., pág. 935.

45. Dictar ordenanzas y reglamentos de administración en materias de su competencia. Entiéndese por ordenanzas las resoluciones de carácter general, relativas a la percepción de impuestos departamentales, a las cosas de uso público y a las propiedades privadas. Entiéndese por reglamentos de administración las resoluciones de carácter general aplicables a los funcionarios y establecimientos propios de los Departamentos.

Art. 54 N.º 45. — SUPRA: § 323, 357, 361, 368 y 373.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 25 Ley 10 Julio 1903 y art. 8 Nros. 1 y 16 Ley 18 Diciembre de 1908.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919 4.º Trim., págs. 936,

Art. 55. — Compete igualmente al Concejo de Administración sin perjuicio de las medidas o iniciativas que sobre ellas tomare la Asamblea Representativa.

Art. 55 (*Proemio*). — SUPRA: § 194, 223, 233, 235, 267, 362, 368 y 374.

DISCUSION LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 936 y 1037.

1.º Decretar todas las medidas que requiera el interés público dentro de la órbita de sus atribuciones.

Art. 55 N.º 1. — SUPRA: § 117 y nota, 235.

2.º Adquirir terrenos y edificios para oficinas y establecimientos departamentales o mandar construir otros nuevos con acuerdo a la Asamblea Representativa.

Art. 55 N.º 2. — SUPRA: § 235, 237, 242 y 331.
VIDE: — *Diario del Plata* del 2 de Setiembre de 1924.

3.º Dirigir a los Poderes Públicos las peticiones que tuviesen por convenientes, relativas al bien general del país y al particular del Departamento.

Art. 55 N.º 3. — SUPRA: § 235 y 306.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 2.º Ley 10 Julio 1903.

4.º Acordar con las otras autoridades las medidas que estimen necesarias o útiles para mantener la unidad de la administración en los servicios que le sean comunes, o que convenga conservar o establecer en esta forma, determinando a la vez las cuotas que para dichos servicios correspondan a cada uno.

Art. 55 N.º 4. — SUPRA: § 44, 235, 244 y 298.

5.º Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería:

A) Nombrando una o varias Comisiones de agricultores y estimulando, en la medida de sus recursos, toda iniciativa útil que se produzca en favor de aquélla.

B) Propendiendo a la fundación de escuelas agronómicas, granjas, cabañas, haras, celebración de ferias y exposiciones y fiscalizando las existentes.

C) Fomentando el desarrollo del arbolado, atendiendo preferentemente a la guarda, conservación y aumento de los montes fiscales y municipales, y estimulando en el mismo sentido la acción de los particulares.

D) Ejerciendo la acción más eficaz para combatir las plagas y pestes perjudiciales a la agricultura y ganadería.

E) Inspeccionando y vigilando las colonias establecidas en terrenos particulares.

F) Adoptando todas las medidas que consideren favorables al mayor incremento de la agricultura, mejorando la ganadería y prosperidad de las industrias rurales.

Art. 55 N.º 5. — SUPRA: § 235 y 302.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 1.º Ley 10 Julio 1903; art. 616 y sigs., 739 y sigs. y 750 y sigs. del Código Rural.

6.º Propender igualmente a la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos:

A) Estimulando, por los medios que juzguen adecuados, la fundación y desarrollo de las industrias, del comercio y de las instituciones de fomento, previsión, crédito y ahorro.

B) Cooperando a las iniciativas privadas en la forma que consideren conveniente.

Art. 55 N.º 6. — SUPRA: § 235.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 2.º Ley 10 Julio 1903.

7.º Solicitar del Poder Legislativo modificación de esta ley.

Art. 55 N.º 7. — SUPRA: § 231 y 235.
CONCORDANCIA: art. 12 N.º 2.º Ley 10 Julio 1903.

Art. 56. — Queda prohibido a los Concejos, sin perjuicio de las otras limitaciones que establece esta ley:

Art. 56 (*Proemio*). — CONCORDANCIA: art. 48 Ley 20 Diciembre 1909.
DISCUSION LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 936.

1.º Rematar o enajenar sus rentas.

Art. 56 N.º 1. — SUPRA: § 203 y 230.
CONCORDANCIA: art. 48 N.º 2 Ley 20 Diciembre 1909.

2.º Enajenar e hipotecar bienes raíces salvo lo que disponen las leyes especiales sobre solares, quintas, chacras y sobre expropiación de inmuebles. Sin embargo podrán enajenar o gravar cualquier bien departamental, aun los incluídos en el art. 23 de la ley de Octubre 21 de 1912, previa autorización de la mayoría absoluta de la Asamblea Representativa. Contra esta resolución de la Asamblea cabrán los mismos recursos que establece el art. 134 de la Constitución.

Art. 56 N.º 2. — SUPRA: § 192, 237, 243, 263, 265, 315 y sigs., 334.
DISCUSION LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 1038.
CONCORDANCIA: art. 48 N.º 3 Ley 20 Diciembre 1909.
VIDE: *Diario del Plata* del 2 de Set. de 1924 y 4 de Set. de 1925.

3.º Levantar monumentos o estatuas, o autorizar su erección en sitios de uso público, salvo que así lo resolviesen los dos tercios de la Asamblea Representativa.

Art. 56 N.º 3. — SUPRA: 192 237, 250, 265, 328 y 331.
CONCORDANCIA: art. 48 N.º 8 Ley 20 de Dic. de 1909.
DISCUSION LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 936 y 1038.

CAPITULO III

Artículo 57. — Los concejales auxiliares honorarios serán nombrados por el Concejo de Administración.

Art. 57. — SUPRA: § 165, 302, 351 a 353, 354 y 369.
CONCORDANCIA: art. 26 Ley 10 Julio 1903.
DISCUSION LEGISLATIVA, *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 898, 938 y 1038.

Art. 58. — No podrán ser nombrados miembros de los Concejos Auxiliares:

1.º Las personas que no tengan condiciones de electores departamentales.
2.º Los Jueces de Paz y Tenientes Alcaldes.
3.º Los comisarios y demás empleados de policía.
4.º Los empleados de cualquier servicio municipal, salvo los que, ejerciendo una profesión independiente, no reciban de los Concejos de Administración más que una retribución en razón de los servicios que les presten en ejercicio de su profesión.
5.º Los militares con comando de fuerzas o con destino en oficina militar.
6.º Los que estuvieren directa o indirectamente interesados en cualquier contrato con el Concejo de Administración o con el mismo Concejo Auxiliar. Esta incompatibilidad no alcanza a

los simples accionistas de sociedades anónimas, pero sí a sus empleados retribuídos y miembros de las Comisiones Directivas.

7.º Más de dos parientes dentro del tercer grado,

Art. 58. — SUPRA: § 274 y 355.
CONCORDANCIA: arts. 28 y 29 Ley Julio de 1903.
DISCUSION LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 1038 y 1039.

Art. 59. — Los Concejos Auxiliares terminarán en el ejercicio de sus funciones juntamente con el Concejo que los hubiese nombrado.

Art. 59. — SUPRA: § 356.
CONCORDANCIA: art. 30 Ley 10 Julio 1903.

Art. 60. — Las vacantes que ocurran en los Concejos Auxiliares serán provistas por el Concejo de Administración.

Art. 60. — SUPRA: § 302 y 354.
CONCORDANCIA: art. 31 Ley 10 Julio 1903.

Art. 61. — Compete a los Concejos Auxiliares:

Art. 61 (*Proemio*). SUPRA: § 165, 350, 358 y 362 a 367.
VIDE: *Diario del Plata* del 17 de Febrero y del 21 de Noviembre de 1924.
DISCUSION LEGISLATIVA, *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 938, 1039 y 1040.
CONCORDANCIA: art. 32 Ley 10 Julio 1903.

1.º Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y demás resoluciones de carácter municipal.

Art. 61 N.º 1. — SUPRA: § 364.

2.º Cumplir los cometidos que les confieran las leyes y ejercer las atribuciones que les encomiende el Concejo de Administración.

Art. 61 N.º 2. — SUPRA: § 357, 362 y 367.

3.º Iniciar entre el vecindario y proponer al Concejo de Administración las mejoras locales que consideren convenientes.

Art. 61 N.º 3. — SUPRA: § 365.

4.º Vigilar en su jurisdicción la percepción de las rentas departamentales.

Art. 61 N.º 4. — SUPRA: § 365.

5.º Cobrar, fiscalizar la percepción y administrar las rentas y proventos que pertenezcan por cualquier concepto a las rentas departamentales, sin perjuicio de la superintendencia del Concejo de Administración.

Art. 61 N.º 5. — SUPRA: § 365.
DISCUSION LEGISLATIVA, *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., pág. 1040.

6.º Cuidar los bienes que se hallen dentro de su jurisdicción, proponiendo al Concejo de Administración la mejor forma de aprovecharlos.

Art. 61 N.º 6. — SUPRA: § 365.

7.º Atender especialmente a la higiene y salubridad de las localidades.

Art. 61 N.º 7. — SUPRA: 366.

8.º Imponer en sus jurisdicciones las multas por infracciones de carácter municipal, en la forma prescripta por las disposiciones vigentes.

Art. 61 N.º 8. — SUPRA: § 296 y 364.

9.º Propender a la formación de tesoros locales por suscripción voluntaria, destinados exclusivamente a las mejoras y adelantos de la localidad.

Art. 61 N.º 9. — SUPRA: § 365.

10. Emplear eficazmente los recursos que les asigne el presupuesto o que les entregare el Concejo para los servicios y necesidades locales.

Art. 61 N.º 10. — SUPRA: § 365 y 366.

11. Ser en cada localidad una representación del Concejo de Administración, en el sentido de velar por las garantías individuales y la instrucción primaria, promover la agricultura y mejoras de las ganaderías y las ventajas todas de la localidad, dando cuenta al Concejo o pidiendo su concurso en la forma oportuna.

Art. 61 N.º 11. — SUPRA: § 366.

Art. 62. — La Asamblea Representativa podrá encomendar en los Concejos Auxiliares las facultades enumeradas en los arts. 54 y 55 y lo mismo podrá hacer el propio Concejo de Administración, todo sin perjuicio de la vigilancia y fiscalización por éste sobre los Concejos Auxiliares.

Art. 62. — SUPRA: § 165, 235, 267, 304, 350, 357, 358, 362, 368 y 369.

DISCUSION LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 898, 939, 1039 y 1040.

Art. 63. — Mensualmente los Concejos Auxiliares darán cuenta al Concejo de Administración de la percepción de impuestos por los conceptos que correspondan, remitiendo el producto de los que no sean locales.

Art. 63. — SUPRA: § 365 y 369.
CONCORDANCIA: art. 33 Ley 10 Julio 1903.
DISCUSION LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 1040.

Art. 64. — Darán cuenta igualmente del empleo de los fondos que les entregue el Concejo de Administración para servicios y necesidades locales. Y, sin perjuicio de los informes que el Concejo de Administración solicite de ellos en cualquier tiempo, cada año, antes del 1.º de Enero, le remitirán Memoria detallada de sus trabajos.

Art. 64. — SUPRA: § 365.
CONCORDANCIA: art. 33 Ley 10 de Julio de 1903.
DISCUSION LEGISLATIVA: Ver art. 63.

Art. 65. — Las resoluciones de los Concejos Auxiliares serán apelables, en primer término, ante el Concejo de Administración.

Art. 65. — SUPRA: § 304 y 369.
CONCORDANCIA: art. 31 Regl. 4 Diciembre 1891, y art. 34 Ley 10 Julio 1903.
DISCUSION LEGISLATIVA: Ver art. 63.

Art. 66. — Los concejales auxiliares tienen las mismas responsabilidades que los concejales departamentales, y, como éstos, están exentos de ellas por las opiniones o juicio que emitan en el desempeño de sus funciones.

Art. 66. — SUPRA: § 290, 359 y 360.
CONCORDANCIA: art. 35 Ley 10 Julio 1903.

SECCION IV

Rentas Departamentales

Artículo 67. — Son rentas propias de los Departamentos, administradas y empleadas por ellos de conformidad con esta ley:

1.º Los derechos de abasto, tabladas, plazas de frutos, mercados y ferias.

2.º Las patentes de rodados.

3.º El impuesto de alumbrado o luces.

4.º Los proventos de cementerios.

5.º Los derechos de registro de ventas.

6.º Los derechos de contraste de pesas y medidas.

7.º El producto de las guías y tornaguías.

8.º Los derechos por los testimonios y certificados que se expidan a razón de $ 0.25 por foja, con excepción de los de partida de Registro Civil, que se cobrarán según lo establecido por la ley.

9.º Los impuestos de salubridad para limpieza, barrido y riego y otros servicios análogos.

10. El derecho de locaciones y arrendamiento de bienes de uso público.

11. Los derechos de pontazgo, peaje, barcaje muelles y pescante municipales.

12. El impuesto de serenos o de seguridad.

13. El producto de permisos para la celebración de espectáculos públicos y diversiones.

14. El impuesto sobre entierros o pompas fúnebres.

15. El producto de los permisos para la construcción de sepulcros y monumentos.

16. El producto de los análisis de substancias alimenticias.

17. El derecho por examen médico de amas de cría y por análisis de leche.
18. El derecho por desinfecciones.
19. El producto de la venta de la vacuna o de cualquier suero terapéutico que elaboren las oficinas departamentales.
20. La mitad del valor de los frutos excedentes en las guías o abandonados en las estaciones de carga y no reclamados dentro de un mes de la revisación.
21. Los derechos por otorgamiento de los siguientes permisos:
    A) Para edificación, reedificación y construcciones urbanas en general, apertura de puertas y ventanas, construcciones y remoción de veredas.
    B) Para la limpieza de letrinas, desagote de aljibes, reconstrucción de caños maestros en el interior de las casas y en las vías públicas.
    C) Para autorizar rifas.
    D) Para cazar y pescar.
    E) Para cortar madera o leña en los montes públicos.
    F) Para extraer piedra, arena, conchilla, balasto y otros productos del suelo en terrenos propios del Departamento.
    G) Para cercar propiedades rurales.
22. El producto de la venta de bienes departamentales y las rentas de éstos.
23. Las donaciones, herencias y legados en dinero.
24. Las multas que las leyes hayan impuesto o impusieran en favor del Departamento, y las que éstos mismos apliquen, según sus propias facultades.
25. El producto de los impuestos que se establezcan por el aprovechamiento de determinados servicios y obras públicas departamentales.

Art. 67. — SUPRA: § 201 y 203.
CONCORDANCIA: art. 18 Ley 10 Julio 1903.

Art. 68. — Son también rentas departamentales todas las que han sido atribuídas a las Municipalidades por leyes vigentes en la actualidad o que lo fueren por nuevas leyes.

Art. 68: CONCORDANCIA: art. 21 Ley 10 Julio 1903.

Art. 69. — Además de las rentas indicadas en los artículos anteriores corresponde al de Montevideo el uno por mil sobre la Contribución Inmobiliaria de dicho Departamento.

Art. 69: CONCORDANCIA: art. 19 Ley 10 Julio 1903.

Art. 70. — Los otros Departamentos, además de las rentas detalladas anteriormente, gozarán de la parte del impuesto de Contribución Inmobiliaria que les señala la ley respectiva.

Desde el ejercicio económico 1921-22 inclusive les corresponderá el cincuenta por ciento de dicho impuesto de Contribución Inmobiliaria.

Art. 70. — CONCORDANCIA: art. 20 Ley 10 Julio 1903.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 941 y 942.

Art. 71. — Lo que establecen los artículos que anteceden es sin perjuicio de lo que resuelvan las Asambleas Representativas, de acuerdo con lo establecido en el número 1 del artículo 19.

Art. 71. — SUPRA: § 200.

Art. 72. — No son embargables las rentas de los Departamentos, sus propiedades, ni los bienes de uso comunal.

Art. 72. — SUPRA: § 203, 315 y sigs., 321 y 334.
CONCORDANCIA: art. 22 Ley 10 Julio 1903.

Art. 73. — El producto líquido de la renta de pesca de lobos se destina al tesoro de la Asistencia Pública en la proporción del cincuenta por ciento, y a los Municipios de Rocha y Maldonado en la del veinticinco por ciento a cada uno.

Art. 73. — DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 941, 943, 1008, 1009, 1017 a 1021 y 1041.

SECCION V

De los recursos y del plebiscito

Artículo 74. — Los particulares tienen el derecho de pedir reconsideración a la Asamblea Representativa y a los Concejos de Administración o Auxiliares de sus resoluciones dentro de los diez días de publicadas o notificadas.

Las ordenanzas, reglamentos y resoluciones que dicten los Concejos de Administración del Departàmento de la Capital serán apelables ante la Asamblea Representativa ò la Comisión Permanente Departamental, dentro del plazo de diez días desde su publicación o notificación.

Cuando se trate de ordenanzas, resoluciones o reglamentación de los Concejos de los demás Departamentos, el plazo será de veinte días.

Art. 74. — SUPRA: § 203, 251, 266, 299, 372 y 388.

CONCORDANCIA: art. 132 de la Const.; art. 40 Reglamento 4 Dic. de 1891; art. 41 Ley 10 Julio de 1903; y art. 8.º N.º 2 Ley 18 Dic. de 1908.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 707, 708, 896, 943 y 1042.

Art. 75. — Si los particulares se considerasen lesionados en su derecho por un decreto de la Asamblea Representativa o por una decisión del Concejo de Administración podrán recurrir de ellos ante los Tribunales Judiciales dentro del plazo de diez días a contar desde que sea publicada. El plazo será de veinte días cuando se trate de resoluciones de las autoridades locales que no sean del Departamento de la Capital.

No podrá recurrirse a la vía judicial contra las resoluciones de los Concejos sin haber apelado previamente ante la Asamblea Representativa o la Comisión Permanente, las que deberán pro-

nunciarse dentro del término de tres meses, a contar desde el día de la interposición del recurso. Si vencidos los tres meses no se hubiera resuelto la apelación, el recurrente podrá entonces deducir la acción judicial mencionada en la primera parte de este artículo.

Art. 75. — SUPRA: § 48, 49, 187, 218, 251, 266, 299, 372 y 388.

CONCORDANCIA: art. 40 y 41 Reglamento 4 Dic. 1891; art. 41 Ley 20 Dic. 1919; y art. 9 Ley 18 Dic. 1908.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial,* 1919, 4.º Trim., págs. 707, 943, 947 a 949, y 1042.

Art. 76. — Las cuestiones a que hace referencia el artículo precedente serán resueltas en primera instancia por el Juez Letrado de Hacienda en Montevideo, y, en el interior, por los Jueces Letrados o Jueces de lo Civil, donde hubiere, con apelación ante la Alta Corte de Justicia. Tratándose de cuestiones que se estimen en más de diez mil pesos, conocerá en primera instancia el Tribunal Superior de turno, con apelación ante la Alta Corte. En ambos casos se seguirá el procedimiento de los juicios posesorios con estas modificaciones:

Quedan suprimidas las audiencias o comparendos verbales, a que se refieren los artículos 1177 y 1178 del Código de Procedimiento Civil. La demanda se contestará dentro del término y en la forma dispuesta para los juicios ordinarios, asuntos de menor cuantía.

Vencido el término de prueba, que tendrá la duración establecida por el artículo 1178 del Código de Procedimiento Civil, cada parte dispondrá de diez días improrrogables para presentar por su orden el alegato. De la sentencia de segunda instancia, cualquiera que ella sea, no habrá recurso alguno.

Art. 76. — SUPRA: § 167.

CONCORDANCIA: art. 42 Ley 20 Dic. 1909.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial,* 1919, 4.º Trim., págs. 707, 708, 944, 945 y 1043.

Artículo 77. — Según la gravedad del caso, las Asambleas Representativas, las Comisiones Permanentes y las autoridades judi-

ciales, podrán resolver en cualquier instancia la suspensión del acto reclamado.

Art. 77. — CONCORDANCIA: art. 43 Ley 20 Dic. 1909.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 945, 949 y 1043.

Artículo 78. — Las cuestiones de competencia de jurisdicción entre las Asambleas o Concejos o con cualquier autoridad administrativa, serán resueltas por la Alta Corte de Justicia.

Art. 78. — SUPRA: § 167, 234 y 386.

CONCORDANCIA: art. 8.º N.º 3 Ley 18 Dic. 1908.

VIDE: *La Mañana* del 12 y 13 de Set. de 1925.

Artículo 79. — Los decretos de la Asamblea Representativa creando o modificando impuestos podrán ser apelados ante el Poder Legislativo por un tercio de sus miembros, por la mayoría del Concejo de Administración, por el Consejo Nacional, o por trescientos ciudadanos inscriptos. En los tres primeros casos la apelación tendrá efecto suspensivo. La apelación deberá ser interpuesta dentro de los diez días a contar desde que el decreto tenga fuerza ejecutiva, y este plazo será de veinte cuando el apelante fuere el Consejo Nacional.

Art. 79. — SUPRA: § 4, 20, 22, 26, 37, 47, 48, 72, 128, 163, 167, 168, 194, 203, 210, 215 a 217, 306, 377 y 392.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 1043 y 1044.

CONCORDANCIA: art. 134 de la Constitución.

ANTECEDENTES: *Actas Covención Constituyente*, Tomo IV, págs. 71 y 76. — *Actas Comisión Constitución de la Constituyente*, págs. 115 y 116. — *Diario Sesiones Cámara Representantes*, Tomo 276, pág. 463.

VIDE: Martín C. Martínez. *Ante la nueva Constitución*, pág. 681. — *El Día*, 22 de Febrero de 1926. — *Diario del Plata*, Agosto 15 y Octubre 27 de 1926, — 12 Julio 1925, — 2 Marzo 1926, 12 Agosto 1925, 17 Junio 1926, 27 Abril 1926, 13 Julio 1926, 8 Nov. 1927, 7 Marzo 1926, 27 Junio 1926.

Artículo 80. — Dentro del plazo establecido en el artículo anterior y con el mismo efecto suspensivo, el Consejo Nacional podrá apelar ante el Poder Legislativo de los decretos de la Asamblea o actos del Concejo de Administración que fueren contrarios a la Constitución o a las leyes, señalando concretamente el precepto constitucional o legal violado y en que consiste la violación.

Art. 80. — SUPRA: § 4, 20, 22, 26, 37, 47, 48, 72, 128, 167, 187, 194, 216, 217 y 386.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 708 y 945 a 948.

VIDE: *El Día* del 16 Nov. 1924; *Diario del Plata* del 17 Mayo y 7 Set. de 1924 y 4 de Set. de 1925.

Artículo 81. — El Concejo de Administración, cuando así lo disponga las dos terceras parte de sus miembros, podrá, en el caso del artículo 26, apelar de lo resuelto por la Asamblea a una votación o plebiscito de todas las personas inscriptas en el Registro Cívico Departamental. Esta apelación deberá producirse dentro de los diez días siguientes al día en que haya sido sancionado por la Asamblea el decreto a que se refiera. También podrá apelar el Concejo a un plebiscito, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, cuando un proyecto suyo haya sido rechazado por la Asamblea.

Art. 81. — SUPRA: § 141, 144, 163, 168, 377, 378, 379 y 393.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 708, 1021 a 1024 y 1044.

Artículo 82. — El recurso de plebiscito podrá entablarse además, por un quinto de los inscriptos del Departamento para que se deje sin efecto un decreto de la Asamblea, o para que se adopte una resolución que interesa al Departamento. La declaración de que se quiere emplear ese recurso deberá presentarse al Concejo de Administración dentro de los cuarenta días siguientes de publicada la resolución de que se trate.

Art. 82. — SUPRA: — § 141, 144 y 163.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 708, 1025 y 1044 a 1046.

Artículo 83. — Quedarán suspendidos los efectos del acto del cual se recurre al plebiscito, hasta que se produzca éste, desde el momento en que el Concejo comunique su apelación a la Asamblea, o en que se reciba la declaración a que se refiere el artículo anterior.

Art. 83. — DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.° Trim., págs. 708, 1025 y 1047.

Artículo 84. — Las plebiscitos deberán efectuarse pasados los treinta días y dentro de los sesenta siguientes a la fecha en que el Concejo resuelva recurrir a ellos, o en que le sean presentadas las peticiones populares, y corresponderá al Concejo, por medio de la Junta Electoral, el disponer todo lo necesario para que se efectúen. Los recurrentes al plebiscito podrán disponer que éste se realice en el más inmediato período electoral.

En las cuestiones relacionadas con la iniciativa y organización del plebiscito, entenderá un tribunal especial de plebiscito, que nombrará cada Asamblea al iniciar sus sesiones. Constará de nueve miembros elegidos en proporción a los representantes que cada partido tenga en aquella corporación. Los miembros del tribunal durarán tres años y no podrán ser diputados departamentales.

Art. 84. — SUPRA: § 164, 191 y 385.
DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.° Trim., págs. 708, 1025 y 1046.

Artículo 85. — Los plebiscitos se realizarán en la misma forma que las elecciones de concejales. La votación se hará por sí o por no.

Art. 85. — DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.° Trim., págs. 1026 y 1047.

Artículo 86. — El resultado de los plebiscitos se publicará y tendrá fuerza ejecutiva de inmediato.

Art. 86. — DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.° Trim., págs. 1026 y 1047.

Artículo 87. — Desde el 1.º de Enero de 1920 quedan derogadas las leyes de Diciembre 20 de 1909 (promulgada en 10 de Julio de 1903 y 20 de Diciembre de 1909), y Diciembre 18 de 1908; así como cualquier otra que se oponga a la presente.

Art. 87. — DISCUSIÓN LEGISLATIVA: *Diario Oficial*, 1919, 4.º Trim., págs. 951, 1047 y 1069.

Disposiciones transitorias

A) Las Intendencias Municipales y Juntas Económico - Administrativas dependerán del Consejo Nacional de Administración hasta tanto se instalen las autoridades departamentales organizadas por esta ley.

B) El último domingo de Noviembre de 1919 se procederá a la elección de diputados departamentales y de siete titulares y los suplentes respectivos, para el Concejo de Administración.

C) Instalada la Asamblea Representativa procederá a fijar el número de miembros de que se compondrá el Concejo de Administración y lo comunicará a la Junta Electoral, la cual deberá hasta entonces, suspender la proclamación de concejales para que proceda a la proclamación dentro de los siete votados de acuerdo con la ley.

La Junta Electoral no hará el escrutinio ni la proclamación de concejales hasta que las Asambleas Representativas hayan determinado el número de éstos.

D) Mientras no se instalen los primeros Concejos, desempeñará las funciones de tales, una Comisión de tres miembros delegada de la respectiva Asamblea Departamental y electa por el sistema de la representación proporcional.

E) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.º las Asambleas Representativas que entrarán en el trienio 1920-1922 se compondrán del número siguiente de miebros:

Montevideo	90
Canelones	56

Colonia	40
Salto	37
Paysandú y Minas	32
Demás Departamentos	30

F) Los actuales empleados municipales que sean inamovibles, se conservarán en sus empleos, en tanto que éstos subsistan o se creen otros análogos y no podrán ser destituídos, sino en el caso previsto en el inciso tercero del artículo 54.

Fué promulgada el 23 de Diciembre de 1919.

INDICE

INDICE

(SEGUNDA PARTE)

EL GOBIERNO LOCAL AUTONOMO

CAPITULO III

CONSTITUCIONALIZACION DEL GOBIERNO LOCAL

CAPITULO IV

LAS CARTAS MUNICIPALES

CAPITULO V

EL REGIMEN DE GOBIERNO LOCAL

(Derecho comparado)

CAPITULO VI

EL REGIMEN DEL GOBIERNO LOCAL URUGUAYO

CAPITULO VII

PARLAMENTARIZACION DEL GOBIERNO LOCAL

(Las Asambleas Representativas)

CAPITULO VIII

PARLAMENTARIZACION DEL GOBIERNO LOCAL

(Continuación)

CAPITULO IX

LA COMISION PERMANENTE

CAPITULO X

LA ADMINISTRACION LOCAL

CAPITULO XI

LA ADMINISTRACION LOCAL

(Sus funciones patrimoniales)

CAPITULO XII

LOS CONCEJOS AUXILIARES

CAPITULO XIII

LOS MECANISMOS AUTOMATICOS DE CONTRALOR

APENDICE

GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LOS DEPARTAMENTOS.

SECCION I

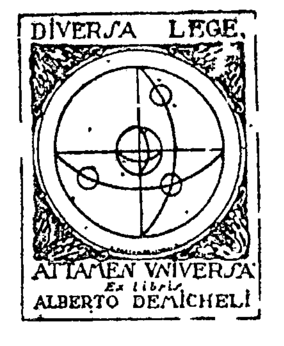
SECCION II

SECCION III

SECCION IV

SECCION V




DIVERSA LEGE,
ATTAMEN UNIVERSA
Ex libris
ALBERTO DEMICHELI